



खंड 2 – शासन

P. G. Wadia Institute of Health Sciences

THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 4 शासन की अवधारणा*

इकाई की रूपरेखा

- 4.0 उद्देश्य
- 4.1 प्रस्तावना
- 4.2 सरकार और शासन
- 4.3 शासन की अवधारणा
- 4.4 शासन की अवधारणा: अंतर्राष्ट्रीय संगठनों की व्याख्याएँ
- 4.5 शासन : संदर्भगत प्रयोग
- 4.6 शासन के प्रकार
- 4.7 शासन की अवधारणा का मूल्यांकन
- 4.8 निष्कर्ष
- 4.9 शब्दावली
- 4.10 संदर्भ लेख
- 4.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

4.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे :

- सरकार और शासन के बीच अंतर;
- शासन की अवधारणा;
- इसके संदर्भगत प्रयोग;
- शासन के प्रकारों की चर्चा; और
- शासन की अवधारणा का मूल्यांकन।

4.1 प्रस्तावना

वर्तमान समय में शासन की चर्चा एक मुख्य विषय बन चुका है। अब शासन न केवल विकास के मुद्दों का केंद्र-बिंदु बन गया है बल्कि विकास की रणनीति में शामिल करने के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व भी माना गया है। उदारीकरण, निजीकरण और वैश्वीकरण के आगमन के फलस्वरूप व्यक्तियों, संस्थानों— यहां तक कि, राज्यों की भूमिकाओं में भी महत्वपूर्ण रूपांतरण हुए हैं। यह शासन की प्रक्रिया को और विस्तृत कर दिया है तथा राज्य की भूमिका में बड़ा रूपांतरण भी हुआ है। कर्ता से अब यह सुविधा प्रदाता (Facilitator) और नियामक (Regulator) बन गया है। सरकार की शासन के कार्य-भार को निष्पादित करने वाली एकमात्र मूल एजेंसी के बजाए अब उसके सहभागी और विचारात्मक प्रकार से शासित

*योगदान: डॉ श्वेता मिश्रा, वरिष्ठ सहायक प्रोफेसर, गार्गी कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय।

करने की आवश्यकता ज्यादा है, कल्याण राज्य (Welfare State) कारपोरेट राज्य में परिवर्तित हुआ। यह प्रणाली शासन करने और सेवाओं व वस्तुओं को निपुणता से वितरण के लिए राज्य में बाजार की ताकतों की प्रबल मौजूदगी का समर्थक पक्षधर है। सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों के बीच बढ़ते धुंधले अंतर ने शासन की अवधारणा को जन्म दिया और यह व्यापक रूप से लोकप्रिय होता है।

हम इस इकाई के अलग भाग में शासन की अवधारणा, सरकार व शासन में अंतर, इसके संदर्भगत प्रयोग तथा रूपों (प्रकारों) को जानने का प्रयास करेंगे।

4.2 सरकार और शासन

‘सरकार’ और ‘शासन’ दोनों का प्रायः समानार्थी रूप में प्रयोग किया जाता है, हालांकि दोनों का अर्थ समान नहीं हैं। सरकार देश पर शासन करने या प्रशासन चलाने वाले व्यक्तियों का समूह है। यह एक निर्धारित समय में देश/राज्य को शासित व नियंत्रित करने वाले प्रतिनिधियों का एक निकाय है। सरकार एक माध्यम है जिसके जरिए राज्य अपनी शक्ति का प्रयोग करता है, दूसरी ओर, शासन शासित करने या राज्य व्यवस्था करने का कार्य करता है। यानी कि शासन सरकार द्वारा बनाए गए विभिन्न नियमों और कानूनों का एक समूह है, जिन्हें राज्य के प्रतिनिधियों के माध्यम से कार्यान्वित किया जाता है। सरल भाषा में कहें तो शासन वह है जो सरकारें करती (निष्पादित) है अर्थात् सरकार की क्रियाएँ/कार्यनीतियाँ शासन हैं। शासन राज्य व्यवस्था का भौतिक उपयोग है जबकि सरकार एक निकाय है जिसके माध्यम से यह (भौतिक उपयोग) किया जाता है।

सरकार में देश के प्रशासन को चलाने वाले लोगों का विधिवत् बनाया गया निकाय शामिल है। हालांकि सरकार के लोकतंत्र, एकतंत्र (तानाशाही) इत्यादि जैसे कई रूप हो सकते हैं, परंतु सभी का उद्देश्य व प्रयोजन समाज ही होता है अर्थात् राष्ट्रीय पहिये को संचालित करना। दूसरी ओर, शासन करने का कार्य शासन का है जिसे सरकार बनने के बाद ही किया जाता है। इस तरह शासन को “सत्ताधारी सरकार द्वारा नियमों का कारगर रूप से कार्यान्वयन करने” के रूप में परिभाषित किया जा सकता है। सरकार एक निकाय है जिसे देश को शासित करने के प्रयोजक से कानून बनाने व उन्हें लागू करने का दायित्व सौंपा गया है। जबकि शासन में इस दायित्व के साथ-साथ दक्षता, पारदर्शिता, जवाबदेही/अनुक्रियाशीलता, समता और कई अन्य विशेषताएँ भी शामिल हैं।

रोसेनौ (Rosenau) द्वारा सरकार और शासन शब्दों का वर्णन बहुत अच्छे व स्पष्ट रूप से किया गया है। उनके अनुसार, दोनों सोद्देश्य व्यवहार, लक्ष्योन्मुखी गतिविधियों, विधि-शासन तंत्र का उल्लेख करते हैं, किंतु सरकार ऐसी गतिविधियों का सुझाव देती है जो विधिवत् गठित नीतियों के कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए औपचारिक प्राधिकरण— पुलिस शक्तियों द्वारा समर्थित हों, जबकि प्रशासन उन गतिविधियों का उल्लेख करता है जो उन साझा लक्ष्यों द्वारा समर्थित हैं जो कानूनी और औपचारिक रूप से निर्धारित किए गए दायित्वों से प्राप्त हो सकती है या नहीं भी और यह भी ज़रूरी नहीं कि वे अवज्ञा से निपटने और अनुपालन कराने के लिए पुलिस की शक्तियों पर निर्भर हों।

दूसरे शब्दों में, शासन सरकार की तुलना में ज्यादा परिवेष्टित क्रिया है। यह सरकारी संस्थानों को अंगीकार तो करता है, साथ ही साथ अनौपचारिक गैर-सरकारी तंत्र को भी सम्मिलित करता है, जहाँ ये व्यक्ति और संगठन उसके कार्यक्षेत्र में आगे अग्रसर हों, उनकी ज़रूरतें पूरी हों और उनके अभावों की पूर्ति हो (रोसेनौ एवं क्रैम्पील—Rosenau & Czempiel, 1992)।

इस प्रकार हम कह सकते हैं कि सरकार रुढ़िगत तौर पर जिसका उल्लेख औपचारिक संस्थागत संरचना और आधुनिक राज्य में प्राधिकृत निर्णयन के स्थान के रूप में किया जाता है उसकी तुलना में शासन की अवधारणा का स्वरूप ज्यादा व्यापक है। इसमें सामूहिक क्रिया और विभिन्न पणधारियों की नेटवर्किंग पर अपेक्षाकृत ज्यादा ध्यान केंद्रित किया जाता है। सरकार में प्राधिकार का प्रयोग सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। शासन के अंतर्गत, यह महत्वपूर्ण तो होता है लेकिन केवल इसी एक पर ध्यान केंद्रित नहीं होता। शासन में शक्ति (सत्ता) नियंत्रण या शासन करने की अत्यधिक सहभागी है और प्राधिकरण में शासक के नियंत्रण की बजाय सहमति/समझौता और सहभागिता का उल्लेख स्पष्ट रूप से किया गया है। शासन केवल सरकार नहीं बल्कि राज्य, बाजार और नागरिक समाज के बीच संबंधों के पुनः बनाने के प्रयास से संबंधित है। सरकार और शासन दोनों का ही रूप आदर्श है और इन दोनों के बीच एक सांतत्यक विद्यमान है, और ये दोनों विशेषताएँ बदलाव ला सकती हैं (बगाई—Bagai, 2016)।

4.3 शासन की अवधारणा

शासन की अवधारणा का प्रयोग कम से कम चौदहवीं शताब्दी से होता आ रहा है। इसका प्रयोग सर्वप्रथम फ्रांस में किया गया। उस समय इसका अर्थ "सरकार का स्थान" था। 'गवर्नेंस' शब्द ग्रीक शब्द 'Kybernan' (कैबरनन) शब्द से लिया गया है जिसका अर्थ है, 'संचालन करना और चलाना या चीजों को नियंत्रित करना (मेडुरी—Medury, 2010)। शासन, सामान्य अर्थों में "निर्णयन की प्रक्रिया और निर्णयों के क्रियान्वयन (या अक्रियान्वयन) की प्रक्रिया" है। कन्साइज़ ऑक्सफोर्ड डिक्शनरी के अनुसार शासन "शासित करने का कार्य या तरीका" और "शासित करने का कार्यालय या कार्य" है। विशेष परिवर्तनों का वर्णन करने के लिए भी शासन शब्द का प्रयोग हुआ है। यह सरकार जिस तरीके से शासित करना चाहती है उस तरीके में भ्रांतिजनक लेकिन सशक्त रूप से गहन महत्वपूर्ण परिवर्तनों के समूह को सूचित करता है (पियर एंड पीटर्स—Pierre and Peters, 2000)।

हरलेन क्लीवलैंड (Harlan Cleveland) ने पहली बार "शासन" शब्द का प्रयोग 1972 में लोक प्रशासन के विकल्प के रूप में किया। उनकी राय में लोग "सरकार कम और शासन ज्यादा" चाहते हैं। उन्होंने शासन को विभिन्न अवधारणाओं के साथ प्रस्तुत किया। उनके अनुसार, 'वे संगठन जो अच्छी तरह से कार्यों को संपन्न करते हैं, शीर्ष पर नियंत्रण वाले सोपानक्रम के पिरामिड पर बहुत दिनों तक टिके नहीं रहेंगे। वह एक ऐसी व्यवस्था होगी जो तनावों के जाल से बुनी होगी जिसमें नियंत्रण ढीला, शक्ति विसरित और निर्णय के केंद्र अनेक होंगे। संगठनों के समानांतर होने के कारण शासितों का रास्ता संभवतः अधिक सहभागी, सहमतिजन्य और विचारात्मक होगा। समाधान के लिए समस्याएँ जितनी अधिक होती हैं वास्तविक शक्ति उतनी ही असंगठित होती है और उपभोग करने वालों की संख्या उतनी ही अधिक होती है, यदि वे काम करते हैं (फ्रेडरिकसन—Frederickson, 2008)।

शासन से अभिप्राय जनता को शासित करने या सार्वजनिक-मामलों को संचालित करने के लिए प्राधिकार का प्रयोग करने की प्रक्रिया है। साधारण अर्थों में, शासन का संबंध एक देश के सभी स्तरों पर मामलों का प्रभावकारी प्रबंधन है, यह क्षेत्रीय एकता, की गारंटी देता है और जनता की सुरक्षा और संपूर्ण जन कल्याण को हासिल करता है। यह ऐसे परिवेश (Settings) में सामूहिक निर्णयन के नियमों से संबंधित है, जहाँ अधिनायकों या संगठनों की बहुलता होती है और कोई भी ऐसी औपचारिक नियंत्रण प्रणाली नहीं होती जो इन अधिनायकों और संगठनों के बीच संबंध-शर्तों को निर्धारित कर सके (Chhotray & Stoker, 2009)। शासन ने अपनी

सहायक भूमिकाओं को परिवर्तित करने और अब तक जो क्षेत्र विशेष रूप से सार्वजनिक क्षेत्र में रखे गए थे उन क्षेत्रों में प्रत्यक्ष रूप से सम्मिलित होकर शासन की प्रक्रिया में सहभागिता के रूप में शासन ने निजी क्षेत्र, नागरिक समाज को प्रस्तुत किया।

Rhodes (1997) के अनुसार, 'शासन शामिल करने की नई प्रक्रिया; या आदेशित नियम की परिवर्तित स्थिति; या समाज को शासित करने के नए तरीकों का हवाला देते हुए सरकार के बदले हुए अर्थ को व्यक्त किया। शासन सोपानक्रम और बाजारों दोनों की सीमाओं से आगे बढ़ने वाली आर्थिक गतिविधि में समन्वय स्थापित करने के तरीकों के विकास को निरूपित करता है। यह जटिल सामाजिक प्रणालियों वाली 'संचालन' (Steering) क्रिया में राज्य की भूमिका पर प्रकाश डालता है (Kooiman, 2000)।

शासन की व्याख्या इस प्रकार की जा सकती है जो सामाजिक, राजनीतिक, प्रशासनिक और आर्थिक संरचनाओं के माध्यम से क्रियाओं का अधिग्रहण, संसाधनों का प्रबंधन, नागरिकों, समुदायों, स्थानीय शासन निकायों, व्यापारिक संगठनों और राज्य की शाखाओं (कार्यपालिका, न्यायपालिका और विधानपालिका), का संगठन जो लोगों की दैनिक जरूरतों की पूर्ति और सतत विकास को सुनिश्चित करता है। सरकार राज्य के रूढ़िगत अंगों अर्थात् कार्यपालिका, न्यायपालिका और संसद के माध्यम से शासन के इस विविध क्षेत्र को एक निश्चित समय पर सम्मिलित करती है। तत्पश्चात् परिवर्तन प्रायः होते हैं जो राज्य के इन अंगों और अन्य क्षेत्रों को स्पष्ट और कभी-कभी अतिव्याप्त क्षेत्राधिकारों के साथ शासन में सहयोगी साझेदारों के रूप में संयोजित करते हैं।

लोक प्रशासन अब सरकारी एजेंसियों, प्रक्रियाओं और क्रियाविधियों की चर्चा तक सीमित नहीं रह गया। इसमें व्यापक स्वरूप वाला शासन शामिल हो गया है जिसके अंतर्गत नीति कार्यान्वयन में सम्मिलित संचालनों में प्रयुक्त होने वाली प्रक्रियाएँ और व्यक्ति भी शामिल हैं।

4.4 शासन की अवधारणा : अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की व्याख्याएँ

अस्सी के दशक के उत्तरार्ध और नब्बे के दशक के प्रारंभ में, बहुस्तरीय और द्वि-पक्षीय सहायता देने वाली एजेंसियों से शासन की अवधारणा को अधिक महत्त्व मिला। अनुदान देने की पूर्व-शर्त के रूप में इन एजेंसियों ने इस अवधारणा का प्रयोग किया। इस संदर्भ में, 1989 में विश्व बैंक ने आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (ओ.ई.सी.डी.—OECD), संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (यू.एन.डी.पी.) (UNDP) और यूनेस्को को मार्गदर्शन दिया।

विश्व बैंक (World Bank)

यह पहला अंतर्राष्ट्रीय संगठन था जिसने शासन शब्द का प्रयोग किया। विश्व बैंक की परिभाषा के अनुसार, सामान्यतया शासन के तीन पहलू हैं : राजनीतिक शासन पद्धति का स्वरूप (संसदीय या राष्ट्रपति शासन या सैनिक या नागरिक और अधिनायकवादी या प्रजातांत्रिक); एक देश के आर्थिक और सामाजिक संसाधनों के प्रबंधन में सत्ता द्वारा प्रयोग की जाने वाली प्रक्रियाएँ; और सरकार की नीतियों को बनाने और लागू करने की क्षमता और सामान्यतया सरकार के कार्यों को निष्पादित करना। यह अर्थ सामान्यतया देश की स्थितियों का पूर्ण रूप से वर्णन करता है।”

आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (Organisation for Economic Cooperation and Development)

शासन की अवधारणा “सामाजिक और आर्थिक विकास के संसाधनों के प्रबंधन के संदर्भ में

एक समाज में राजनीतिक सत्ता और नियंत्रण का प्रयोग” को निरूपित करती है। आर्थिक सहयोग और विकास संगठन के अनुसार शासन के मुख्य तत्व निम्नलिखित हैं :

- सरकार का औचित्य
- सरकार के राजनीति और आधिकारिक तत्वों का उत्तरदायित्व/जवाबदेही
- नीति निर्माण और सेवाओं के निष्पादन में सरकार की योग्यता
- मानवाधिकारों और विधि शासन (Rule of law) का आदर

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (United Nations Development Programme)

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (1997) ने “सभी स्तरों पर राष्ट्र के प्रबंधन के लिए आर्थिक, राजनीतिक और प्रशासनिक प्राधिकार का प्रयोग करने के रूप में शासन को परिभाषित किया है। इसमें जटिल तकनीकें, प्रक्रियाएँ और संस्थाएँ होती हैं जिसके द्वारा नागरिक और समूह अपनी रुचियों को व्यक्त करते हैं; अपने कानूनी अधिकारों और बाध्यताओं का प्रयोग करते हैं और अपने मतभेदों को प्रकट करते हैं।” संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम ने सुशासन की जिन विशेषताओं का उल्लेख किया वे हैं, सहभागिता, विधि नियम, पारदर्शिता, अनुक्रियाशीलता, आम सहमति, निर्देशन, साम्य, औचित्यता, प्रभाविता और कुशलता, दायित्व (जवाबदेही) एवं रणनीतिक (कार्यनीतिक) दृष्टिकोण।

संयुक्त राष्ट्र शिक्षा विज्ञान और सांस्कृतिक संगठन – यूनेस्को (United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation)

यूनेस्को (1997) ने शासन को इस प्रकार परिभाषित किया है “यह एक प्रक्रिया है, जिसके द्वारा नागरिकों की आवश्यकताएँ एवं हित समूचे समाज के सकारात्मक सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए किए जाते हैं और आम भलाई को ध्यान में रखते हुए व्यक्त किए जाते हैं। शासन का अर्थ सरकार से कहीं अधिक व्यापक है। यह एक राजनीतिक प्रक्रिया से संबंधित है जो पूरे समाज को सम्मिलित करती है और नागरिकों को एक साथ बांधने वाले सामाजिक अनुबंध के लिए सक्रिय सहयोगी बनाने में योगदान देती है”। उनकी राजनीतिक क्षमता की भावना लोकतांत्रिक शासन का एक सूचक है।

शासित करने के तरीकों की नई व्याख्या प्रस्तुत करने से शासन को लोक प्रशासन के क्षेत्र में महत्त्व प्राप्त हुआ। यह बहु-क्षेत्राधिकार विषयक है और कई अधिनायकों के लिए स्थान सृजित करता है। यह पारदर्शिता, जवाबदेही, अखंडता और संस्थानों की वैधता, नियमों, प्रचलनों, मूल्यों को महत्त्व प्रदान करती है जिन पर समाज कार्य करता है।

4.5 शासन : संदर्भगत प्रयोग

पिछले भागों में हमने आपको विभिन्न व्याख्याओं द्वारा शासन के अर्थ से परिचित कराया है। शासन का प्रयोग कई संदर्भों में किया जाता है। (रोडस—Rhodes 1997) के अनुसार ये संदर्भ हैं :

अल्पतम राज्य (Minimal State) के रूप में शासन

इस अर्थ में, शासन सार्वजनिक हस्तक्षेप के विस्तार एवं प्रकार (रूप) को पूर्ण परिभाषित करता है और ‘लोक’ सेवाएँ प्रदान करने के लिए बाजारों और अर्ध-बाजारों (Quasi-markets) के प्रयोग को स्पष्ट करता है। परिवर्तन/बदलाव चाहे थोड़ा हो या अधिक हमेशा विवाद का

विषय बनता है। निर्विवाद रूप से, ब्रिटेन में, सरकार का परिमाण (आकार), निजीकरण एवं नागरिक सेवा के परिमाण, में कटौती करके घटाया गया। फिर भी सकल घरेलू उत्पाद (Gross Domestic Product) के अनुपात में लोक व्यय स्थिरता था; स्थानीय शासन और राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा में सार्वजनिक रोजगार थोड़ा कम रहा; प्रमुख विनियामक निकाय स्थापित करके विनिमय ने सार्वजनिक हस्तक्षेप वाली सरकार के स्वामित्व वाले रूप का स्थान लिया।

निगमिय शासन (Corporate Governance) के रूप में शासन

इस संदर्भ में शासन का तात्पर्य है "वह व्यवस्था जिसके द्वारा संगठनों को निर्देशित और नियंत्रित किया जाता है" (केडबरी रिपोर्ट—Cadbury Report, 1992)। यह निगम (कारपोरेट) नीतियों की संरचना और कार्य-पद्धति है। इस क्रियाविधि द्वारा निगमों और प्रबंधकों को शासित किया जाता है (Holmstrom & Kaplan, 2001)। इस प्रकार, स्वभावतः शासन की भूमिका केवल कंपनी के व्यापार को चलाने से संबद्ध न होकर उद्योग को पूरा निर्देशन देने, प्रबंधन के कार्यकारी कार्यों का नियंत्रण और जवाबदेही व विनियमन के लिए समुचित अपेक्षाओं को संतुष्ट करने से भी संबंधित है। सभी कंपनियों को शासित करना व उनका प्रबंधन करना ज़रूरी है।

इस प्रयोग में, शासन एक संकीर्ण अर्थ है लेकिन व्यापार-लचीलापन, बाज़ार-पारदर्शिता व निगम नैतिक नियम (Corporate Ethics) और मानकों की निगरानी करने व उन्हें बनाए रखने में मदद करता है। 'नव लोक प्रबंधन' और 'सुशासन' के अंतर्गत, जवाबदेही की चर्चा करते हुए निगम-शासन के सरोकार प्रतिध्वनित होते हैं। इस प्रयोग में, निजी क्षेत्र प्रबंधन पद्धति का सार्वजनिक क्षेत्र पर महत्वपूर्ण प्रभाव दृष्टिगत होता है।

नव-लोक प्रबंधन (New Public Management) के रूप में शासन

इसके तीसरे अर्थ के अनुसार, शासन नव-लोक प्रबंधन (एनपीएम) से संबंधित है। नव लोक प्रबंधन का एक सशक्त प्रमुख क्षेत्र है जो दो तरीके से दायित्वों को सौंपता है (Shed) जो कि 1980 के दशक के दौरान की सरकारों का सरोकार रहा है। पहला है – सभी स्तरों पर राज्य द्वारा किए जाने वाले कार्यों का निजीकरण करके सरकारी दायित्वों का विकेंद्रीकरण करना। दूसरा तरीका है कार्य-निष्पादक मापों, समग्र गुणवत्ता प्रबंधन (Total Quality Management) पर आधारित आंतरिक (विभागीय) प्रबंधनों प्रचलनों (पद्धतियों) पर ध्यान केंद्रित करना और लोकहित का विवेचन करने की विधि के रूप में उपभोक्ता प्रेरित उपायों का प्रयोग करना (Medury, op. cit.)।

प्रारंभिक तौर पर नव-लोक प्रबंधन के दो अर्थ (पहलू) हैं। इसके पहले अर्थ में, प्रबंधवाद (Managerialism) है, यानी निजी क्षेत्र की प्रबंधन पद्धतियों का सार्वजनिक क्षेत्र में प्रयोग करना। इसके दूसरे अर्थ में, यह नवीन संस्थागत आर्थिक सिद्धांत (New Institutional Economics) को संदर्भित करता है, अर्थात् लोक सेवा व्यवस्था में बाज़ार-प्रतियोगिता जैसी प्रोत्साहन योजनाओं को प्रस्तुत करना। वर्ष 1988 से पहले प्रबंधवाद ब्रिटेन में प्रमुख था, इस दशक के बाद नए संस्थागत आर्थिक-सिद्धांतों का प्राधान्य हो गया।

शासन पर चर्चा करने के लिए नव-लोक प्रबंधन प्रासंगिक है, क्योंकि लोक-प्रबंधन के विश्लेषण के लिए संचालन (Steering) सबसे महत्वपूर्ण है और शासन के लिए संचालन शब्द समानार्थी है। उदाहरणार्थ, ओसबर्न व गेब्लर—(Osborne and Gaebler, 1992) नीति-निर्णय (संचालन) और सेवा-निष्पादन (Rowing) के बीच विभेद करते हैं। वे तर्क देते हैं कि नौकरशाही सेवा निष्पादन भूमिका निभाने में असफल रही है। इस प्रकार, वे निश्चित सिद्धांतों

पर आधारित उद्यमी सरकार का प्रस्ताव रखते हैं। जैसे, सेवा प्रदाताओं के बीच प्रतियोगिता, नागरिक सशक्तीकरण, परिणामों पर फोकस, सभी क्षेत्रों में उत्प्रेरण, प्राधिकार का विकेंद्रीकरण, धन अर्जित करने में शक्तियाँ लगाना, मिशन एवं लक्ष्य, इत्यादि।

नव-लोक प्रबंधन और उद्यमी सरकार, (Entrepreneurial Government) प्रतिस्पर्धी, बाजारों, ग्राहकों और परिणामों की साझी व्यवस्था से संबंधित है। शासन अधिक संचालन और अन्य शक्तियों के लिए प्रेरणा प्रदान करने की अपेक्षा रखता है। इस प्रकार 'प्रदान' की जगह 'समर्थ बनाने' पर विशेष जोर दिया गया है।

'सुशासन' (Good Governance) के रूप में शासन

1992 के बाद शासन का प्रयोग विश्व बैंक द्वारा "सुशासन" के रूप में अभिव्यक्त करने से लोकप्रिय हुआ जिसमें कुशल लोक सेवा, स्वतंत्र न्याय व्यवस्था और कानूनी संरचना तथा जवाबदेह प्रशासन सम्मिलित हैं। विश्व बैंक के लिए, शासन से अभिप्राय है "देश के मामलों का प्रबंधन (नियंत्रित) करने वाली राजनीतिक शक्ति का प्रयोग"। बैंक ने यह महसूस किया कि सुशासन एक ऐसे वातावरण के निर्माण एवं स्थिरता को प्रमुखता देता है, जो मजबूत एवं औचित्यपूर्ण विकास को बढ़ावा देता है और यह ठोस आर्थिक नीतियों के लिए अनिवार्य पूरक है। यह लोक प्रबंधन के कार्यक्षमता सरोकारों और शासन के जवाबदेही (उत्तरदायित्व) सरोकारों का संयोजन है और इस तरह यह सशक्तीकरण, सहभागिता, जवाबदेही, समता और न्याय के माध्यम से शासन की गुणवत्ता को संवर्धित करता है (मेडुरी—Medury, *op.cit.*)।

लेफ्टविच (Leftwich) (1993) सुशासन की तीन कड़ियों— व्यवस्थित, राजनीतिक और प्रशासनिक को परिभाषित करते हैं। शासन का व्यवस्थित प्रयोग सरकार के 'आंतरिक और बाह्य राजनीतिक एवं आर्थिक शक्तियों के वितरण' से ज्यादा विस्तृत है। शासन का राजनीतिक प्रयोग 'प्रजातांत्रिक जनादेश से निकले औचित्य और सत्ता दोनों को राज्य द्वारा भोगना है।' प्रशासनिक प्रयोग के अर्थ में 'एक कुशल निर्बाध (मुक्त), दायित्वपूर्ण और परखी गई लोक सेवा है, जिसमें उचित नीतियों की परिकल्पना (Design) और क्रियान्वयन में सहायता करने के और सार्वजनिक क्षेत्र को व्यवस्थित करने की प्रशासकीय क्षमता है।

सुशासन सूचना की स्वतंत्रता, एक मजबूत न्याय-व्यवस्था और कुशल प्रशासन पर जोर देता है, ताकि इसमें समानता का दावा करने के लिए सुविधांचित वर्गों की सहायता की जा सके, लेकिन यह सफल तभी होगा जब इसे स्पष्ट उद्देश्यों वाले सामाजिक आंदोलनों या राजनीतिक दलों के माध्यम से सुदृढ़ राजनीतिक संघटन का समर्थन प्राप्त हो। सुशासन का अर्थ सभी तीन क्षेत्रों – सरकार, नागरिक समाज और अंतर्कालीन (Transitional) निगमों सहित कारपोरेट जगत में सुशासन लाना है। 'सुशासन' विश्वास, लोगों के साथ, लोगों के लिए प्रतिबद्धता, अधिकतम भलाई के लिए सामाजिक अनुबंध, समुदाय की सामूहिक चेतना का मिलन है (मिश्रा—Mishra, 2003)।

सामाजिक-संतांत्रिक व्यवस्था (Socio-cybernetic System) के रूप में शासन

Kooiman-(कुईमेन, 1993) के अनुसार शासन वह पद्धति या संरचना है जो एक सामाजिक-राजनीतिक व्यवस्था में सम्मिलित सभी अधिनायकों के अंतःक्रियात्मक हस्तक्षेपवादी प्रयास के एक 'सामान्य' परिणाम के रूप में उभरती है। इस पद्धति को एक अधिनायक या अधिनायकों के विशेष समूहों द्वारा न्यून या कमजोर नहीं किया जा सकता। इसका अर्थ है कि एकल

संप्रभुता प्राधिकरण/प्राधिकारी के बाजय प्रत्येक नीति क्षेत्र विशेष से जुड़े कई अधिनायक होते हैं; सामाजिक, राजनीतिक और प्रशासनिक अधिनायक परस्पर-आश्रित होते हैं; साझे लक्ष्य; तथा निजी, सार्वजनिक और स्वैच्छिक क्षेत्रों के बीच अस्पष्ट दायरे होते हैं (Medury *op.cit*)। सामाजिक-संतांत्रिक दृष्टिकोण शासन को शासन की सामाजिक-राजनीतिक अंतर्क्रिया के रूप में देखता है। यह दृष्टिकोण शासन की सीमाओं को रेखांकित करता है और दावा करता है कि बहुत दिनों तक एक संप्रभु सत्ता नहीं रहेगी।

अन्य शब्दों में, नीतियों के परिणाम केंद्र सरकार के कार्यों के फल नहीं है। सरकार एक कानून पारित कर सकती है लेकिन बाद में वह स्थानीय सरकार, स्वास्थ्य प्राधिकारियों, स्वयंसेवी क्षेत्र, निजी क्षेत्र से परस्पर क्रिया करती है और इसके बाद वे एक-दूसरे से अंतर्क्रिया करते हैं।

सामाजिक-संतांत्रिक दृष्टिकोण शासन को सामाजिक-राजनीतिक अंतर्क्रिया के रूप में देखता है। यह दृष्टिकोण केंद्रीय अधिनायकों की शासन की सीमाओं का उल्लेख करता है और यह दावा करता है कि अब एकल संप्रभु सत्ता नहीं रहेगी। बल्कि प्रत्येक निजी क्षेत्रों के अनुरूप विशिष्ट अधिनायकों की बहुलता; इन सामाजिक-प्रशासनिक अधिनायकों के बीच अंतर्निर्भरता; साझे लक्ष्य, निजी-सार्वजनिक और स्वैच्छिक क्षेत्रों के बीच अस्पष्ट दायर; नए कार्य रूप, हस्तक्षेप और नियंत्रण हैं (रोडस—Rhodes, *op.cit*)।

स्व-संगठित नेटवर्क (Self-organising Networks) के रूप में शासन

इसके अंतर्गत निजी क्षेत्र और स्वैच्छिक अभिकरणों द्वारा परस्पर मिलकर सेवाएँ प्रदान करने वाली सरकार की तुलना में शासन को वृहद अर्थ में देखा जाता है। सोपानक्रमों की बजाए यह नेटवर्क और सहयोग द्वारा संचालित सरकार पर ध्यान केंद्रित करता है। यह संचालन समाज में तीन अधिनायकों अर्थात् राज्य, बाजार और नागरिक समाज में समानांतर संपर्क (Horizontal Linkages) पर बल देता है। उदाहरणार्थ, ब्रिटिश सरकार अभिकरणों को बनाती है, सेवा निष्पादन के लिए विशेष प्रयोजन वाले निकाय बनाती है और सार्वजनिक-निजी भागेदारी को प्रोत्साहित करती है; इसलिए, ब्रिटिश शासन संरचना में "नेटवर्क" उत्तरोत्तर महत्वपूर्ण हो गया है।

नेटवर्क सामाजिक समन्वय का अतिव्याप्त रूप है और अंतःसंगठनात्मक संपर्कों को व्यवस्थित करना सार्वजनिक और निजी क्षेत्र के प्रबंधन के समान ही महत्वपूर्ण है। पॉवेल (Powell, 1991) के अनुसार, नेटवर्क 'आर्थिक क्रियाओं के समन्वय का एक महत्वपूर्ण प्रकार है।' इसी प्रकार लार्सन (1992) नेटवर्क संरचना को औद्योगिक क्रम में उद्घाटित करते हैं। वे कहते हैं, "शासन का नेटवर्क रूप सम्मान, प्रतिष्ठा, विश्वास, परस्परता और आपसी निर्भरता को निरूपित करता है।"

अन्य शब्दों में, नेटवर्क स्वायत्त एवं स्व-शासित है। स्वायत्त प्रणालियों के पास स्व-शासन के लिए अत्यंत स्वतंत्रता है। विनियमन, सरकार का पीछे हटना और एक दूरी से संचालन, ये सभी कम निर्देशित सरकार विनियमन और नियंत्रण के लक्षण हैं जो सामाजिक संस्थाओं को अधिक स्वायत्तता और स्व-शासन की ओर अग्रसर करते हैं (किर्कर्ट—Kickert, 1993)।

बोध प्रश्न—1

- नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।
ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) सरकार और शासन के बीच अंतर स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2) शासन शब्द के विभिन्न प्रयोग बताइए।

.....

.....

.....

.....

4.6 शासन के प्रकार

पिछले भागों में, हमने शासन की विभिन्न व्याख्याओं एवं अवधारणात्मक प्रयोगों की समीक्षा की है। इसी प्रकार, शासन के विभिन्न रूप हैं जिसमें राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक महत्त्वपूर्ण हैं।

राजनीतिक (Political)

विश्वव्यापी राजनीतिक और आर्थिक परिवर्तनों के कारण राष्ट्र की शासन की क्षमता सीमित हो गई है। यह एक सामान्य धारणा है कि राज्य निःसत्व (खोखला) (Hollowing out) हो रहा है। यह शक्ति के बाहर की ओर अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय बाजारों में रूपांतरित होने के फलस्वरूप हुआ है, ताकि विश्वव्यापी कंपनियों एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में पूँजी और अन्य संसाधनों के निवेश करने में समर्थ हो सकें और विश्व बैंक या यूरोपीय संघ जैसी सर्वोच्च राष्ट्रीय संस्थाओं में परिवर्तित हो सकें। क्षेत्रों एवं शहरों के उप-राष्ट्रीय स्तरों पर शक्ति भी अधोगामी हुई है। इन परिवर्तनों के परिणामस्वरूप कई सुधार हुए जिससे सरकार की मशीनरी (तंत्र) के परिमाण और इसके विखंडन में कमी आई।

शासन के नए प्रारूप के अंतर्गत नागरिक समाज, गैर-सरकारी संगठनों और निजी क्षेत्र के साथ-साथ राज्य भी शासन प्रक्रिया का एक अधिनायक है। अनौपचारिक प्रभाव पर आधारित नई कार्यनीतियों, समर्थन (Enabling) और विनियमन को महत्त्व प्राप्त हुआ। राज्य पीछे हटते हैं और सरकार उन क्षेत्रों से पीछे हट जाती है जो पारंपरिक रूप से उसके कार्यक्षेत्र थे। अब राज्य 'कर्ता' (Doer) की बजाए 'समर्थक' (Enabler) है और कल्याण व्यय को कम करने, लोक सेवाओं की छंटनी करने और निजी एजेंसियों को अनुबंध पर कार्य प्रदान करने के माध्यम से राज्य को पुनः परिभाषित (नया रूप प्रदान) किया जा रहा है (सिंह—Singh, 2016)। फिर भी इसका अर्थ यह नहीं है कि राज्य की भूमिका कम हुई है। इसके अलावा राज्य की बदलती भूमिका को शक्तियों की कमी की बजाए वातावरण के अनुकूल होने के रूप में समझा जा सकता है। उदाहरण के लिए, पियर एवं पीटर्स (Pierre and Peters, 2000) ने राज्य-केंद्रित दृष्टिकोण को अपनाया जो राज्य की शक्ति को दुबारा संरूपित करने पर बल देता है। वे शासन को एक प्रक्रिया के रूप में देखते हैं जहाँ राज्य एक अग्रणी भूमिका निभाता है।

आर्थिक (Economic)

शासन साहित्य का केंद्रीय सार यह है कि बाज़ार, सोपानक्रम और नेटवर्क समन्वय की वैकल्पिक रणनीतियाँ (कार्यनीतियाँ) निर्मित करते हैं। शासन के विभिन्न प्रकार बाज़ारों, सोपानों और नेटवर्क पर आधारित विशेष राष्ट्रों के विभिन्न संस्थागत संयोजनों के साथ अस्तित्व में होते हैं, परंतु नेटवर्क का महत्त्व बहुत बढ़ रहा है (न्यूमेन—Newman, 2001)।

1980 और 1990 के दशक की नवउदारवादी राजनीतिक/आर्थिक शासन प्रणाली ने प्रत्यक्ष सेवा प्रदाता के रूप में राज्य की धारणा को विघटित किया है। बाज़ार संरचना (Market Mechanisms) के आगमन से समन्वय के नए रूपों के लिए अपेक्षित सेवा निष्पादन एवं नियमन ज्यादा विखंडित और विकीर्ण प्रतिमानों का कारण बना है। अब राज्यों द्वारा पारंपरिक सार्वजनिक सामान प्रदान नहीं किया जाता। राज्य जो कभी बाज़ारों के स्वामी हुआ करते थे, अब बाज़ार कई निर्णायक मुद्दों पर, राज्य-सरकारों के स्वामी हैं (स्ट्रेंज—Strange, 1906)। निजीकरण, अनुबंध पर रखना, अर्द्ध-बाज़ार, स्थानीय प्राधिकारियों को उनके कार्यों से हटाना, कार्यपालिका अभिकरणों की स्थापना से लोकसेवा में नीति और निष्पादन कार्यों के बीच बँटवारा, इन सभी के परिणामस्वरूप सरकार को नियंत्रण के नए रूपों को विकसित करना पड़ा। नियंत्रण के इन प्रकारों में दस्तावेज़, अनुबंध, लक्ष्य, प्रदर्शन (निष्पादन), सूचनाएँ, सेवा-मानक, संविदा और उपभोक्ता चार्टर शामिल हैं (न्यूमेन एवं अन्य—Newman, *op.cit*)। जबकि सरकार के पास अभी तक कार्यों के पैरामीटर और शक्तियों के निश्चित प्रकारों का एकाधिकार है, वे अपनी निर्भरता निजी, सार्वजनिक और स्वैच्छिक क्षेत्रों में बढ़ा चुके हैं।

आर्थिक शासन के लिए बाज़ार की विकृतियों को दूर करना, उचित सेवा मानक निर्धारित करना, उचित व निष्पक्ष प्रतिस्पर्धा और सभी संबद्ध हितधारकों (Stakeholders) के हितों का संरक्षण करना ज़रूरी है।

सामाजिक (Social)

शासन के विश्लेषण का एक अन्य प्रकार समाज में जटिलता, विविधता एवं गतिशील परिवर्तनों के प्रति अनुक्रियाशील है। (कुईमेन एंड वानव्लैट—Kooiman & Vanvliet, 1993) शासन को अंतःक्रियात्मक प्रकार के शासन की ज़रूरत से जोड़ते हैं। हमारे समाजों में शासन का उद्देश्य समस्याओं से निपटने के रूप में तथा जटिल, विविध और खंडित समाज के अवसरों के रूप में भी किया जा सकता है। जटिलता, गतिशीलता और विविधता ने राज्य के संकुचित हो रहे आंतरिक प्रभुत्व के विषय में सामाजिक उप-पद्धतियों के साथ जुड़कर राष्ट्र की बाह्य स्वायत्तता को संकुचित किया है। आधुनिक समाज में शासन सामाजिक, राजनीतिक और प्रशासनिक अंतःक्रियाओं के समन्वय और प्रभावित करने की प्रक्रिया हैं अर्थात् अंतःक्रियात्मक सरकार के नए रूप/प्रकार अनिवार्य हैं। अंतःक्रिया के परिप्रेक्ष्य में शासन सामाजिक हितों के संतुलन और सामाजिक अधिनायकों और पद्धतियों की संभावनाओं और दायरे का निर्माण और उन्हें व्यवस्थित करने की प्रक्रिया है।

कुईमेन और उनके सहकर्मियों (1993) ने तर्क दिया कि ऐसा समाज जो क्रमशः जटिल, गतिशील और विविधतापूर्ण है, उसमें कोई भी सरकार सामाजिक विकास को निर्धारित करने में सक्षम नहीं है। कुईमेन आगे तर्क देते हैं कि ब्रिटेन, अमरीका और यूरोप में सरकार द्वारा एक प्रयास किया गया कि राज्य से ध्यान हटाकर सह-उत्पादन के विभिन्न प्रकारों और अन्य एजेंसियों सहित नागरिकों पर केंद्रित किया जाए। ऐसा प्रतीत होता है कि शासन की पद्धति से हटाने पर — जिसमें कि शासन को 'एक-तरफा' रास्ता माना जाता है, इसका परिवर्तन 'दो-तरफा' की ओर जाएगा।

वर्तमान परिदृश्य में, सरकार अकेले कार्य नहीं कर रही है। बल्कि, यह सह-विनियमन, सह-संचालन, सह-उत्पादन, सहकारी प्रबंधन, सार्वजनिक/निजी सहभागिता और शासन के अन्य रूप – जो शासन एवं समाज एवं निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्रों के बीच सीमाएँ लांघ रहे हैं, उनमें निरंतर संलग्न है। संचालन (Steering), प्रबंधन, नियंत्रण या निर्देशन के कार्य सार्वजनिक, निजी और स्वैच्छिक एजेंसियों की वृहद् शृंखला द्वारा किया जा रहे हैं। यह एक-दूसरे के संयोजन से कार्य भी कर रहे हैं। बहुत से कार्य अब सरकार के अधिकार क्षेत्र में नहीं रही हैं। इस संदर्भ में शासन विकासशील, मज़बूती और सतत् समन्वय और सहभागी प्रक्रियाओं, मानवीय क्षमता बनाने एवं समन्वय एवं नेटवर्किंग प्रस्तुत करने का समर्थन करता है।

4.7 शासन की अवधारणा का मूल्यांकन

अब तक यह स्पष्ट हो जाना चाहिए कि 'शासन' शब्द, पिछले दशकों में लोक प्रशासन विषय में प्रमुख व महत्त्वपूर्ण स्थान ग्रहण कर चुका है। जैसा कि हमने इस इकाई में चर्चा की है कि शासन के प्रकार सजातीय नहीं हैं और इसके विभिन्न अंग हैं, चाहे यह नागरिक समाज, बाज़ार की शक्तियाँ, तीसरे दल की सरकार, नेटवर्क प्रबंधन, इत्यादि हों। हम आपको याद दिलाना चाहते हैं कि शासन की अवधारणा की उपयोगिता को लेकर इसकी वैधता पर प्रश्न उठाए गए हैं।

जार्ज फ्रेडरिकसन (George Fredrickson), ने कई मौलिक आधारों पर शासन की वैधता और उपयोगिता को चुनौती दी (चक्रवर्ती और भट्टाचार्य, 2008)। यह नए नाम के तहत पुरानी शैक्षिक चर्चाओं का पुनः प्रस्तुतीकरण प्रतीत होता है। यह अयर्थार्थ (Imprecise) और व्यापक है और इसके लक्ष्यार्थों के कई अर्थ निकलते हैं।

दूसरे, यह अवधारणा ऐसे मूल्यों से भरी हुई है जो प्रायः विरोधाभासी है। उदाहरण के लिए लोक प्रशासन जैसी शासन की कुछ उपागमों में नौकरशाही विरोधी, सरकार के विचारों की विरोधी हैं, सरकार के स्थान पर बाज़ारों की और सीमित सरकार को वरीयता देती हैं।

तीसरी, सरकार परिवर्तन लाने, सुधार करने या चीजों को सही करने की बजाए व्यवस्था पर आधारित है। नेटवर्क, अंतर संगठनात्मक और अंतःक्षेत्राधिकार विषयक सहयोग, सार्वजनिक-निजी भागीदारी इत्यादि शासन के मुख्य तत्व परस्पर-निर्भरता को बढ़ाने के नाम पर संस्थागत रूपांतरों के रूप हैं।

अंततः शासन गैर-राज्य संस्थानों-मुनाफा और गैर-मुनाफा दोनों, गैर-सरकारी और अंतःसरकारी संस्थानों पर केंद्रित है। खोखले राज्य में संचालन की स्थितियाँ उलट जाती हैं। अब राज्य अपने शासन भागीदारों द्वारा संचालित होता है।

फ्रेडरिकसन (Fredrickson, 2001) के अनुसार शासन की आलोचना से दो महत्त्वपूर्ण आशय उभर कर आते हैं। पहला, लोक प्रशासन के प्रति शासन का दृष्टिकोण परिवर्तन और सुधार पर केंद्रित है न कि राज्य व संस्थानों की कार्य प्रणाली पर। समीक्षा का दूसरा आशय यह है कि शासन के सिद्धांतवादी प्रशासनिक एवं संगठनात्मक व्यवहार की व्यापक पद्धति (प्रतिमान) को देखते हैं, जो एक 'सामान्य सिद्धांत' है और भूतकाल के लिए स्पष्टीकरण देता है एवं भविष्य का पूर्वानुमान लगाने का एक साधन है।

फ्रेडरिकसन यह सुझाव देते हैं कि संगठन के दैनिक, आंतरिक प्रबंधन के रूप में लोक प्रशासन और बाह्य (External) राज्य के प्रबंधन के रूप में शासन के बीच मौलिक अंतर है। इसमें

गैर-सरकारी, संस्थागत और अन्य संगठन शामिल हैं और उनकी नीतियाँ और क्रियाएँ नागरिकों पर राज्य एजेंसियों के समान ही प्रभाव डालती हैं। इसमें लोक प्रशासन में शासन का त्रिस्तरीय सिद्धांत बना। पहला, अंतर्क्षेत्राधिकार (Inter-jurisdictional) शासन है। यह नीति क्षेत्र में, अंतर-सांगठनिक या अंतर-क्षेत्राधिकार के सहयोग की विशेष, संगठित या स्वैच्छिक पद्धति है। दूसरा, तीसरे दल के शासन (Third-party Governance) पर विचार है, जो राज्य के कार्यों को संपर्क द्वारा तीसरे दल तक विस्तृत करता है। तीसरा क्षेत्र लोक-गैर-सरकारी शासन है। यह उन गैर-सरकारी संगठनों के कार्यकलापों पर ध्यान केंद्रित करता है जो सरकारी एजेंसियों की भांति नागरिकों के हितों के लिए काम करता है। ([www.rhu.ac.uk.mgt/news and events/seminars](http://www.rhu.ac.uk.mgt/news%20and%20events/seminars))।

मेरिल. एस. ग्रीन्डल. (Merille.S. Grindle-2007) 'पर्याप्त सुशासन' (Good enough governance) की घटना को प्रतिपादित करते हैं। यह लोक प्रशासन के प्रारूप के रूप में शासन को सर्वव्यापी करने के पक्ष में दिए जाने वाले तर्क को चुनौती देता है। अवधारणा के रूप में पर्याप्त सुशासन सुझाता है कि कोई भी देश शासन की सारी खामियों व कमियों से एक ही बार में नहीं निपट सकता। अतः किसी की देश की विद्यमान राजनीतिक, सामाजिक-आर्थिक स्थितियों का मूल्यांकन करने की और उन्हीं के अनुसार, कार्यनीतियाँ बनाने की ज़रूरत है। बदलाव और उसके निहितार्थों के संदर्भ का विश्लेषण करके हस्तक्षेपों की संभाव्यता का आकलन किया जा सकता है।

एक अवधारणा के रूप में शासन शासित करने की प्रक्रियाओं में उल्लेखनीय बदलाव लाया है। शासन की चुनौतियाँ व कमियाँ गंभीर चिन्ता का विषय हैं। किसी भी व्यवस्था में निष्पादन, जवाबदेही, पारदर्शिता, अनुक्रियाशीलता इत्यादि से संबंधित प्रभावी शासन के सूचक और विकासशील क्रिया पद्धतियाँ उसकी गुणवत्ता को संवर्धित करती हैं।

बोध प्रश्न-2

नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शासन के विभिन्न प्रकारों के बारे में बताइए।

.....

.....

.....

.....

2) शासन की संकल्पना का मूल्यांकन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

4.8 निष्कर्ष

शासन मूलतः शासन करने की प्रक्रिया पर ध्यान केंद्रित करता है। इसमें विभिन्न औपचारिक और अनौपचारिक संस्थानों, साथ ही साथ, सार्वजनिक जीवन के सरोकार को प्रभावित करने वाली नीतियों और निर्णयों के बीच अंतर्क्रियाएँ शामिल हैं। शासन की सफलता सामाजिक उद्देश्य के साथ, सरकार में नयापन लाने (फिर से सामने लाने), गैर-सरकारी क्षेत्रों के पुनर्प्रोत्साहन पर निर्भर करती है। राजनीतिक इच्छाशक्ति, नियमात्मक सरोकारों और संगठनात्मक लचीलापन की आवश्यकता है। यह समीक्षा करना भी इतना ही महत्वपूर्ण है कि सौंपे गए कार्यों को निष्पादित करने में उत्तरदायी सरकारी एजेंसियों और संगठनों द्वारा नीतियों का सक्षम रूप व ईमानदारी से कार्यान्वयन किया जा रहा है या नहीं। इसे भी देखने की आवश्यकता है कि क्या और किस सीमा तक शासन ने नागरिक समाज के विभिन्न तत्वों के साथ अर्थपूर्ण संबंध स्थापित किए हैं जो, सुशासन के सरोकार का समर्थन करते हैं।

लोक नीतियों के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए शासन में रूपांतरण किया जाना आवश्यक है। सरकारी प्रक्रिया में शामिल सभी अधिनायकों की क्षमता को मजबूत करने के लिए इसे एक बहुस्तरीय रणनीति की आवश्यकता है। एक सतत् मानवीय विकास के रूप में शासन को एक व्यापक लक्ष्यार्थ देने की आवश्यकता है, ताकि इसे सभी स्तरों में प्राप्त किया जा सके, केवल एक अच्छी सरकार के रूप में नहीं, बल्कि औपचारिक और अनौपचारिक संस्थान, निजी-सार्वजनिक अंतर्संबंध, कानूनी और संरचनात्मक सुधार, आर्थिक शक्तियों का विकेंद्रीकरण और समुदायों के सशक्तीकरण के लिए भी इसकी आवश्यकता है।

शासन अब केवल विकास प्रक्रिया में मुख्य स्थान नहीं निभाता है, बल्कि विकास की रणनीति में शामिल करने के लिए भी इसे निर्णायक तत्व माना जाता है। यह शासन की नई प्रक्रिया; या परिवर्तित स्थिति या व्यवस्थित शासन; या नई विधि – जिसमें समाज को शामिल किया जा सके, का हवाला देते हुए सरकार के अर्थ में परिवर्तन को सूचित करता है।

4.9 शब्दावली

**निगमीय शासन
(Corporate Governance)**

: इस व्यवस्था में व्यापारिक निगम नियंत्रित और निर्देशित होते हैं। कार्पोरेट शासन की संरचना निगम के विभिन्न सहभागियों – जैसे निदेशक मंडल, प्रबंधक शेयर होल्डर और हितधारकों के बीच अधिकारों और दायित्व का वितरण विनिर्दिष्ट करती है, और यह औद्योगिक मामलों के निर्णयों के लिए नियमों एवं विनियमों और प्रक्रियाओं की व्याख्या करती है।

**राज्य का निःसत्व (खोखला) होना
(Hollowing out of the State)**

: यह वाक्यांश ब्रिटिश सरकार में हुए और हो रहे विभिन्न परिवर्तनों का सार प्रस्तुत करता है। यह (i) निजीकरण और सार्वजनिक हस्तक्षेप के कार्य-क्षेत्र और रूपों को सीमित करता है; (ii) केंद्रीय एवं स्थानीय सरकार के विभागों के कार्यों को बाँट देता है ताकि वैकल्पिक निष्पादन व्यवस्था हो सके (जैसे एजेंसियाँ); (iii) ब्रिटिश सरकार द्वारा यूरोपीय संघ के संस्थानों के

कार्य को हस्तांतरित करता है और (iv) लोकसेवकों के विवेक को नव-लोक प्रबंधन के सिद्धांतों के प्रयोग द्वारा सीमित करना और प्रबंधन उत्तरदायित्व पर बल देकर और राजनीति और प्रशासन में गहन विभेदीकरण द्वारा स्पष्ट राजनीति नियंत्रण करना।

नवीन संस्थागत आर्थिक सिद्धांत (New Institutional Economics)

: यह आर्थिक प्रगति के अध्ययन का दृष्टिकोण है, जो बाज़ार के अतिरिक्त, मानदंडों, परंपराओं और सामाजिक अंतर्क्रिया की पद्धतियों की यह जाँचने के लिए पहचान करता है कि कौन-सी संस्थागत व्यवस्था वृद्धि, विकास एवं कुशलता को बढ़ावा देती है और कौन-सी इसमें बाधा डालती हैं। नवीन संस्थागत आर्थिक सिद्धांत 'पुराने' संस्थागत आर्थिक सिद्धांतों से भिन्न है— यह व्यक्तिगत रुचियों, वरीयताओं और क्रिया के चयन से संस्थानों का विश्लेषण निर्मित करता है।

4.10 संदर्भ लेख

Bagai, A. (2016). Understanding Governance in the Twenty-first Century. In Shivani Singh (ed.), *Governance Issues and Challenges*. New Delhi, India: Sage.

Cadbury Report. (1992). *The Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. London: Gee & Co.

Chhotray, V. & Stoker, G. (2008). *Governance Theory: A Cross Disciplinary Approach*. UK: Palgrave.

Frederickson, G. (2001). *Whatever happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*. The Oxford Handbook of Public Management.

Fredrickson, H.G. (2008). Whatever Happened to Public Administration: Governance, Governance Everywhere. In Bidyut Chakrabarty & Mohit Bhattacharya (ed.), *The Governance Discourse*. New Delhi, India: Oxford University Press.

Grindle, M.S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*. 25 (5).

Holmstrom, B. & Kaplan, S. (2001). Corporate Governance and the Merger Activity in the United States: Making Sense of the 1980s and 1990s. *Journal of Economic Perspectives*. 15(2).

Joseph, S. (2003). Creating a Public: Reinventing Democratic Citizenship. In Gurpreet Mahajan (Ed.), *The Public and the Private: Issues of Democratic Citizenship*. New Delhi, India: Sage Publications.

Kickert, W.J.M. (1993). Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management. In J.Kooiman(ed), *Modern Governance: Government – Society Interactions*. London: Sage Publications.

- Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interaction. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Larson, A. (1992). Network dyads in entrepreneurial settings: A study of governance exchange relationships. *Administrative Science Quarterly*. 37, 76-104.
- Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development. *Third World Quarterly*. 14(3), 605-624.
- Medury, U. (2010). *Public Administration in the Globalisation Era, The New Public Management Perspective*. New Delhi, India: Orient Black Swan.
- Mishra, A.D. (2003). Good Governance: A Conceptual Analysis. In Alka Dhameja (Ed), *Contemporary Debates in Public Administration*. New Delhi, India: Prentice-Hall of India.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (eds.) (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: MacMillan.
- Powell, W. (1991). Neither market nor hierarchy: Networks form of organization. In G. Thomson, et. al., *Markets Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1999). Foreword: Governance and Networks. In G. Stoker (ed.), *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- Rosenau, J.N. & Czempiel, E.O. (eds.) (1977). *Governance without Governments: Order and Change in World Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Singh, S. (2016). Introduction. In Shivani Singh (ed.), *Governance Issues and Challenges*. New Delhi, India: Sage.
- Strange, S. (1996). *Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tricker, R.I. (1984). *International Corporate Governance*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York.
- UNESCO. (1997). *Capacity Building for Governance*. Paris.
- World Bank. (1994) *Governance, The World Bank Experience*. Washington DC.

4.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए :

- सरकार में देश के प्रशासन को चलाने वाले लोगों का विधिवत् बनाया गया निकाय

शामिल है। शासन करने का कार्य शासन का है जिसे सरकार गठित होने के बाद ही किया जा सकता है।

- सरकार एक निकाय है जिसे देश पर शासन करने के लिए कानून बनाने व उन्हें लागू करने की शक्ति व दायित्व सौंपा गया है, जबकि शासन में इस दायित्व के साथ-साथ दक्षता, जवाबदेही, पारदर्शिता, अनुक्रियाशीलता, समता और कई अन्य विशेषताएँ शामिल हैं।
- सरकार में औपचारिक संस्थागत संरचना और आधुनिक राज्य में प्राधिकृत निर्णयन का स्थान है। शासन में सामूहिक और विभिन्न पणधारियों पर ध्यान केंद्रित किया जाता है। यह राज्य, बाज़ार और नागरिक समाज के बीच संबंध बनाने का प्रयास है।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए :

- न्यूनतम राज्य के रूप में शासन
- निगमीय शासन के रूप में शासन
- नव लोक प्रबंधन के रूप में शासन
- 'सुशासन' के रूप में शासन
- सामाजिक-संतांत्रिक (Socio-cybernetic) व्यवस्था के रूप में शासन
- स्व-संगठित नेटवर्क के रूप में शासन

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए :

- राजनीतिक आयाम
- आर्थिक आयाम
- सामाजिक आयाम

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए :

- जॉर्ज फ्रेडरिकसन (George Frederickson) की शासन की अवधारणा के मूल्यांकन में परस्पर विरोध मूल्य शामिल हैं।
- सरकार व्यवस्था से संबंधित है जबकि शासन के घटक— नेटवर्क, निजी-सार्वजनिक साझेदारी, बढ़ती हुई अंतःनिर्भरता के नाम पर संस्थागत रूपांतर का रूप है।
- शासन उपागम संस्थाओं की कार्य प्रणाली की बजाय परिवर्तनों और सुधारों पर ध्यान केंद्रित करता है।
- Merrile S. Grindle की 'पर्याप्त सुशासन की धारणा' शासन की अवधारणा के विश्वव्यापीकरण को चुनौती देती है। यह शासन की अवधारणा की वैचारिक व्याख्या के लिए एक मामला बनता है।

इकाई 5 नौकरशाही और राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका*

इकाई की रूपरेखा

- 5.0 उद्देश्य
- 5.1 प्रस्तावना
- 5.2 राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका
- 5.3 नौकरशाही की भूमिका
- 5.4 राजनीतिक कार्यपालिका और नौकरशाही के बीच संबंध
- 5.5 निष्कर्ष
- 5.6 शब्दावली
- 5.7 संदर्भ लेख
- 5.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

5.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगे:

- राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका को स्पष्ट करना;
- नौकरशाही की भूमिका का वर्णन; तथा
- राजनीतिक कार्यपालिका और नौकरशाही के बीच संबंधों पर चर्चा।

5.1 प्रस्तावना

उनकी भूमिका को समझने के लिए नौकरशाही और राजनीतिक कार्यपालिका की अवधारणाओं को समझना अत्यावश्यक है। नौकरशाही में, सत्ता में सरकार द्वारा अपनी नीतियों के आधार पर कार्यान्वित करने के लिए भर्ती व्यक्तियों का एक समूह शामिल होता है। 1300 के दशक में 'ब्यूरोक्रेसी' शब्द फ्रांसीसी शब्द 'ब्यूरो' से लिया गया था। राजा के प्रशासक वित्तीय रिकॉर्ड को एक विशेष कमरे में लाते थे, उसे "चेंबर ऑफ अकाउंट्स" कहा जाता था, जिसे भूरे रंग के ऊनी कपड़े पर रखा जाता था, उसे "ला ब्यूरो" कहा जाता था। समय के साथ, कमरा एक ब्यूरो के रूप में जाना जाने लगा, जो धीरे-धीरे नौकरशाही बन गया और इसे स्थायी कार्यकारी भी कहा जाता है क्योंकि राजनीतिक अधिकारी (राजा, सरकारें) आते हैं और जाते हैं। लोकतांत्रिक रूप से चुनी गई सरकार वाला कोई भी राज्य या समाज अपने नौकरशाही अधिकारियों के बिना काम नहीं कर सकता है। यह शब्द नकारात्मक तरीके से उपयोग किया गया क्योंकि कार्य करने के तरीके निरपेक्षतावादी और दृढ़ थे। हालांकि, राजनीतिक कार्यपालिका नौकरशाही के बिना शासन को चलाने के लिए जीवित नहीं रह सकती है।

*योगदान: डॉ. अनुपमा महाजन, पूर्व पोस्ट-डॉक्टरल शोधकर्ता (लोक प्रशासन), हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय, शिमला।

भारत के संविधान में कहा गया है, कि भारत तीन शाखाओं—सरकार, कार्यपालिका और न्यायपालिका के साथ संसदीय सरकार है। राजनीतिक कार्यपालिका का तात्पर्य देशभर के चिन्हित निर्वाचन क्षेत्रों के लोकतांत्रिक रूप से निर्वाचित प्रतिनिधियों से है, जो राष्ट्रपति की ओर से सरकार चलाने की प्रतिज्ञा करते हैं (जो कि नाम मात्र प्रधान है)। एक संसद होता है, जिसका गठन दो सदनों—राज्य सभा (उच्च सदन) और लोकसभा (निचला सदन) द्वारा किया जाता है। राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की नियुक्ति करता है और उसकी सलाह पर मंत्रीपरिषद के अन्य मंत्री सामूहिक रूप से लोगों की सभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं। वे सभी हमारे देश की राजनीतिक कार्यकारिणी बनाते हैं। भारत में प्रत्येक पांच वर्ष में एक बार चुनाव होते हैं। यह इकाई नौकरशाही और राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका का पता लगाएगी और शासन प्रक्रिया में उनके संबंधों का विश्लेषण करेगी।

5.2 राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका

राजनीतिक कार्यपालिका लोगों का प्रतिनिधित्व करती है और नागरिकों की जरूरतों को लोक नीतियों में बदलने की जिम्मेदारी लेती है। लोकतांत्रिक संरचनाओं के आगमन से पूर्व राजनीतिक कार्यपालिका व्यापक रूप से स्वायत्त और अनियंत्रित थी लेकिन संवैधानिक जाँच करने के कारण अधिक पुनः सशक्त संसाधनों में विकसित हुई। विभिन्न राजनीतिक प्रशासन में राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका अलग होती है। यह किसी भी राजनीतिक प्रणाली में एक व्यक्ति से परे निर्णय निर्माण के अधिकारों के साथ एक महत्वपूर्ण विशेषता है। ऐतिहासिक रूप से, वे शासन के उद्देश्य के लिए प्रत्येक प्रशासन का भाग रहे हैं, इसका क्षेत्र कितना भी छोटा हो सकता है। चूंकि विश्व भर में अलग-अलग राजनीतिक संरचनाएं हैं, इसलिए उन्हें जो आदर-सत्कार प्राप्त हुआ है, वह राष्ट्रपति की राजनीतिक प्रणाली और उसकी कार्यपालिका से अधिक भिन्न है। “राजनीतिक कार्यपालिका” शब्द के कुछ गलत नाम हैं, “कार्यपालिका” को इसके साथ संगलन किया। सामान्य तौर पर, कार्यपालिका नौकरशाही से जुड़ा होता है, लेकिन ‘राजनीतिक कार्यपालिका’ निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए आदर्श बन गया है।

राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका नीचे वर्णित है:—

लोक नीति निर्माण: राजनीतिक कार्यपालिका की प्रमुख भूमिका उन नीतियों का निर्माण करना है जो वांछित स्थिति के लिए उद्देश्यों का सामान्य समूह है, जो कि सामाजिक मापदंडों द्वारा संचालित होती हैं। एक लोक नीति के रूप में इसे परिभाषित किया जा सकता है, “सरकार जो कुछ भी करने या ना करने का चुनाव करती है”। यह सत्ता में राजनीतिक दल द्वारा निर्धारित किया जाता है और मंत्रियों द्वारा सामूहिक और व्यक्तिगत रूप से अधिरोपित होता है। कुछ विद्वानों द्वारा परवर्ती को नीति नौकरशाही भी कहा जाता है। लोक प्रशासन को उन सभी कार्यों से युक्त कर परिभाषित किया गया है, जो उनके उद्देश्य के लिए लोक नीति की पूर्ति या प्रवर्तन हैं। यह राजनीतिक कार्यपालिका का कर्तव्य है, कि वह लोक नीतियों को बनाएं, जिसे नौकरशाही के आधार पर लागू करती है। यह राजनीतिक कार्यपालिका का अंतिम निर्णय निर्माण अधिकार है। कई लोक नीति मॉडल हैं, जो नागरिकों की आवश्यकताओं के अनुसार नीतियां बनाने में कार्यरत हैं। सरकारों के विशाल कार्यों को कल्याणकारी राज्यों में क्षेत्रों तक पहुंचाना है, उदाहरण के लिए सामाजिक सुरक्षा, बेरोजगारी, स्वास्थ्य, शिक्षा, जेन्डर समानता आदि।

सरकार द्वारा विभिन्न क्षेत्रों में लोक नीतियों का निर्माण किया जाता है। भारत सरकार ने SDG एजेंडा 2030 के लिए सतत विकास लक्ष्यों (SDG) को प्राप्त करने का वचन देते हुए,

भारत सरकार द्वारा नीति आयोग (Niti Aayog) (केंद्रीय नियोजन विशेषज्ञ दल और निकाय) द्वारा प्रस्तावित नीतियों को मंजूरी दे दी गई है और संसद के द्वारा उन्हें अभिनीत और कार्यान्वित किया गया है। मजबूती से, लोक नीति निर्माण अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों को समग्र दिशा प्रदान कर सकता है।

कानून—निर्माण: राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका संसद में कानून बनाने और उसे अधिनियमित करने की गतिविधि को कानून निर्माण में शामिल करती है। भारत में, यदि धन विधेयक है, तो इसे बजट की तरह राज्यसभा और लोकसभा दोनों द्वारा पारित किया जाना चाहिए। यह सुनिश्चित करता है, कि सभी अच्छी तरह से तैयार की गई नीतियों को संविधान में निर्दिष्ट कानून बनाने की प्रक्रिया के द्वारा लागू किया जाता है और संबंधित विभागों और मंत्रालयों द्वारा निष्पादित किया जाता है। विधायक को अधिनियमों को जारी करने का अधिकार है। राजनीतिक कार्यपालिका नीतिगत निर्णय लेने और कानूनों को लागू करने की शक्ति के साथ निहित है। एक नीति और कानून के बीच के अंतर को समझना महत्वपूर्ण है। नीति यह बताती है, कि सरकार क्या प्राप्त करने की आशा करती है और वह उन तरीकों और सिद्धांतों का उपयोग करती है जिन्हें वह अपने लक्ष्यों के रूप में प्राप्त करने के लिए उपयोग करेंगे। एक नीति दस्तावेज़ कानून नहीं है, लेकिन यह प्रायः अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए आवश्यक नए कानूनों की पहचान करती है। दूसरी ओर, कानून मानक प्रक्रियाओं और सिद्धांतों को निर्धारित करते हैं, जिनका पालन किया जाना चाहिए। यदि किसी कानून का पालन नहीं किया जाता है, तो उन्हें तोड़ने के लिए जिम्मेदार लोगों पर इसका अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए अदालत में मुकदमा चलाया जा सकता है। इस प्रकार, एक नीति, मंत्रालय या विभाग के लक्ष्यों और नियोजित गतिविधियों को निर्धारित करती है, लेकिन सरकार को अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए आवश्यक संस्थागत और कानूनी ढांचे को लागू करने में सक्षम बनाने के लिए कानून पारित करना आवश्यक हो सकता है। वर्तमान सरकारी नीति द्वारा कानूनों को मार्गदर्शन दिया जाना चाहिए।

नौकरशाही पर नियंत्रण: राजनीतिक कार्यकारी स्थायी कार्यकारी, अर्थात् नौकरशाही पर नियंत्रण करता है। दोनों शक्तियों के बीच संतुलन बनाए रखने के लिए दोनों के बीच का संबंध राजनीतिक कार्यपालिका के साथ श्रेणीबद्ध उच्च अवस्था का है। नौकरशाह लोकतंत्र के सिद्धांतों की पालन के लिए कानून से बंधे हैं। चूंकि नौकरशाह अपने स्वयं के समूहों और हितों को विकसित करते हैं, इसलिए उन्हें प्रदर्शन की जांच करने के लिए निगरानी रखने की आवश्यकता होती है। इसलिए, राजनीतिक कार्यपालिका को नौकरशाही को नियंत्रित करने का अधिकार है। उनके पास केंद्रीय निर्णय—निर्माण की शक्ति है, जो नौकरशाहों की पसंद का गठन कर सकती है। हालांकि, उन्हें पता होना चाहिए कि उनके पास उपलब्ध नियंत्रण को उपयोग कैसे किया जाए और यह पहचानने कि वे विनियमन में प्रभावी हैं या नहीं। नीतिगत दिशा और रूपरेखा के अनुसार नौकरशाही की जवाबदेही अलग—अलग हो सकती है। राजनीतिक कार्यपालिका द्वारा प्रयोग किए जाने वाले माध्यम स्तर नियंत्रण नौकरशाही की जवाबदेही और दक्षता में सुधार करता है।

मैक्स वेबर ने तर्क दिया था, कि राजनीति और प्रशासन अर्थात् राजनेताओं और नौकरशाहों के बीच अलगाव होना चाहिए। नौकरशाहों को राजनेताओं द्वारा नियंत्रित किया जाना चाहिए ताकि वे सर्व शक्तिशाली संस्था बनने से रोके जा सकें। नौकरशाहों और राजनेताओं के मेलजोल राजनेताओं की विभागों और मंत्रालयों के पदों पर नियुक्तियां करने की शक्तियों के कारण होता है। इसलिए, नौकरशाही का राजनीतिकरण होता है, जो नीतियों के कार्यान्वयन की प्रभावशीलता और दक्षता के लिए हानिकारक हो सकता है। स्पष्ट रूप से संबंध और तंत्र

को समझने की उनकी क्षमता पर रुकावटों के कारण नियमों और कानूनों के बावजूद नियंत्रित करने में राजनीतिक कार्यपालिका को समस्याओं का सामना करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त, राजनेताओं के पास पक्षपात पूर्ण पूर्वाग्रह, सार्वजनिक और राजनीतिक प्रबंधन कौशल, या यहां तक कि व्यक्तिगत वफादारी भी है। राष्ट्रपति प्रणाली में, नौकरशाही पर राजनीतिक नियंत्रण के संबंध में, विधायी और कार्यकारी शाखाएं दोनों नौकरशाहों के बीच राजनीतिक जवाबदेही की समस्याओं का सामना करती हैं। संसदीय प्रणालियों में, राजनीतिक कार्यपालिका को संसद द्वारा शासन करने का अधिकार दिया जाता है।

भारत में, भले ही नौकरशाही पर राजनीतिक कार्यकारी नियंत्रण के सख्त नियंत्रण तंत्र हैं, लेकिन मेल-जोल और भ्रष्टाचार के कई मामले हैं। यह सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के वितरण में ढांचागत परियोजनाओं और अक्षमताओं को पूरा करने में बुरे प्रदर्शन और देरी के लिए जिम्मेदार हैं। हालांकि, इस समस्या का मुकाबला करने के लिए, कानून द्वारा नियंत्रण और संतुलन प्रदान किए गये हैं। निगरानी और मूल्यांकन (Monitoring and Evaluation) लोक नीति चक्र का एक भाग है। मूल्यांकन प्रणाली में निगरानी तेजी से अंतर्निहित हो रही है, जबकि मूल्यांकन में एक प्रणाली या कार्य होने पर संदेह के साथ एक अनिश्चित भूमिका भी है। निगरानी और मूल्यांकन को आगे बढ़ाने और नीतियों के उचित और समय पर कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए भारत में संसदीय नियंत्रण तंत्र है। इस उद्देश्य के लिए तीन समितियाँ गठित की गई हैं— लोक लेखा समिति; सार्वजनिक उपक्रमों पर समिति; और अनुमान सीमित।

बोध प्रश्न 1

नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिये।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइये।

1) “नौकरशाही” और राजनीतिक कार्यपालिका के शब्दों की व्याख्या कीजिये।

.....

2) राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका की चर्चा कीजिये।

.....

5.3 नौकरशाही की भूमिका

नौकरशाही का अर्थ

नौकरशाही एक प्राधिकरण के पदानुक्रमित संरचना के साथ एक औपचारिक कानूनी संगठन को संदर्भित है, जिसके द्वारा योग्यता-आधारित मानदंड का उपयोग उन अधिकारियों को

नियुक्त करने, बनाए रखने, बढ़ावा देने और पुरस्कृत करने या प्रतिबंध लगाने के लिए किया जाता है, जो अवैयक्तिक रूप से विशिष्ट कर्तव्यों का पालन करते हैं।

नौकरशाही के तीन अर्थ हैं, जो आमतौर पर, लोक प्रशासन के विद्वानों और राजनीतिक वैज्ञानिकों द्वारा स्वीकार किए जाते हैं। वे हैं—

वेबेरियन विचार / (अवलोकन): पारंपरिक दृष्टिकोण में मैक्स वेबर की नौकरशाही की अवधारणा शामिल है, जिसे आमतौर पर वेबेरियन मॉडल के रूप में जाना जाता है, जो आधुनिक समाज के किसी भी संगठन को संदर्भित करता है जैसा कि कई आदर्श विशेषताएं जैसे आदेश की एकता, पदानुक्रम की स्पष्ट रेखा, श्रम और विशेषज्ञता का विभाजन, रिकॉर्ड का संरक्षण और पदोन्नति के लिए व्यवस्था और योग्यता को बनाए रखना, और अंत में शासन संबंधों और संगठनात्मक प्रदर्शन के लिए नियम और कानून। वेबर ने इसे पूंजीवादी विश्व में आराम से काम करने वाली नौकरशाही की आदर्श प्रकार (Ideal type) की परिभाषा दी है। इसमें सैन्य प्रकार के नौकरशाह भी शामिल हैं। इसे नौकरशाही का सबसे कुशल मॉडल माना गया है।

संरचनात्मक कार्यात्मक अवलोकन: कोई भी बड़ा संगठन या ऐसी संस्था जिसमें विशिष्ट संरचना, कार्य और प्रक्रियाएं नौकरशाही के रूप में मानी जा सकती हैं। यह अवलोकन ड्वाइट वाल्डे द्वारा प्रस्तावित किया गया था जिसे सार्वजनिक और निजी संगठनों पर समान रूप से लागू किया जा सकता है।

क्रियाशील अवलोकन: क्रियाशील / गतिशील विचार जो कम लोकप्रिय है, सैन्य नौकरशाहों पर लागू होता है। नौकरशाही के ऊपर दिए गए विचार या अर्थ की एक सामान्य विशेषता है, कि नौकरशाही समाज या राष्ट्र के घटक प्रणाली का एक हिस्सा है। कुछ लोगों के अनुसार, यह एक आवश्यक बुराई है, जिसे सार्वजनिक मामलों को पूरा करने के लिए किया जाता है। इसे सरकार की मशीनरी; सरकारी मामलों और गतिविधियों को पूरा करने के लिए आवश्यक प्रणाली; और अंतरराष्ट्रीय संबंधों को विकसित करने और बनाए रखने के रूप में महत्वपूर्ण माना गया है। इसे इन्हीं कारण से प्रभावशाली शासन के लिए सबसे अच्छे रूप में स्वीकार किया जाता है, जो हैं:

- विधि शासन को लागू करने में आवेदन निष्पक्षता;
- योग्यता आधारित भर्ती;
- आदेश और स्थिरता; तथा
- व्यावसायिक दक्षता

नौकरशाही की भूमिका

नौकरशाही की मूल भूमिका राजनीतिक कार्यपालिका द्वारा तैयार की गई नीतियों को निष्पादित करना है। वे इतिहास के लिए ज्ञात सभ्यताओं का एक हिस्सा और खंड रहे हैं। 10,000 वर्ष पूर्व और हमारे प्राचीन भारतीय ग्रंथों में, जो कम से कम 3000 वर्ष पुराना है, प्राचीन ईरान में इसके अस्तित्व का प्रमाण है। नौकरशाही को एक वर्ग के रूप में माना गया है, क्योंकि वे सत्ता और स्थिति रखते हैं, स्वार्थ रखते हैं और उनकी रक्षा के लिए सभी प्रयास करते हैं। विद्वानों ने प्रस्ताव दिया है कि उन्हें राजनीतिक कार्यपालिका से तटस्थ रहना चाहिए जो वास्तव में सही सिद्ध नहीं हुआ है।

निम्नलिखित क्षेत्रों में नौकरशाही की महत्वपूर्ण भूमिका है:

प्रशासनिक और राजनीतिक (नीति-निर्माण): नौकरशाही प्रशासनिक के साथ-साथ राजनीतिक कार्य भी करती है। वे सरकार की नीतियों को लागू करती हैं जिसमें प्रशासनिक योजना, निष्पादन, समन्वय और निगरानी शामिल है। नीति को कार्यक्रम, परियोजनाओं और गतिविधियों में परिवर्तित किया जाता है, फिर इसे विधानमंडल में लागू किया जाता है। यह देखना प्रशासक का काम है, कि योजना के अनुसार गतिविधियाँ कार्यान्वित की जाती हैं और यह देखने के लिए कि यह कुशलता से, आर्थिक रूप से, और प्रभावी रूप से की गई हैं। दूसरी ओर, यह राजनीतिक भी है, क्योंकि इसे संबंधित क्षेत्र में सबसे अधिक बुद्धिमान, विशेषज्ञ पेशेवर माना जाता है। वे नीति निर्माण प्रक्रिया में राजनीतिक कार्यपालिका की सहायता करते हैं, क्योंकि वे अपनी पेशेवर विशेषज्ञता को तालिका में लाते हैं। इससे नौकरशाही और राजनीतिक कार्यपालिका के बीच आपसी संपर्क बढ़ता है और विभिन्न राजनीतिक हितों की पूर्ति होती है।

डेटा संरक्षक (रिकॉर्ड सुरक्षा): नौकरशाह अपने पेशेवर विशेषज्ञता और नवाचार के साथ लोक नीति निर्माण प्रक्रिया में प्रासांगिक डेटा के साथ ऐसा करने के लिए आवश्यक प्रक्रिया लाते हैं। वे डेटा के संरक्षक होते हैं, क्योंकि रिकॉर्ड रखना उनकी विशेषज्ञताओं और कर्तव्यों में से एक है जो वे करते हैं। राजनीतिक कार्यपालिका के पास आवश्यक डेटा नहीं होता है और इसके अतिरिक्त उनका कार्यकाल स्थायी नहीं है कि उन्हें यह जिम्मेदारी दी जा सके। इस प्रकार, नौकरशाही नीति-निर्माण में सहायता करते हैं, क्योंकि वे आंकड़ों के मेजबान होते हैं।

नियंत्रण और शक्ति का संग्रह: द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात, अधिकांश राष्ट्रों का गठन या तो साम्राज्यवादी नौकरशाही संरचना या सैन्य नौकरशाही के साथ हुआ था। उन्होंने शीघ्र ही अनुभव किया कि अराजकता से बचने और कानून और व्यवस्था बनाए रखने के लिए उन्हें सत्ता और नियंत्रण की आवश्यकता है। वे कुछ ही समय में मजबूत और स्वयं सेवक बन गए जैसे ही उनकी संख्या बढ़ गई। इस प्रकार, सार्वजनिक मामलों को चलाने में उनकी भूमिका अत्यंत महत्वपूर्ण है। उनके बिना कुछ नहीं चलता और उनके साथ कुछ नहीं चलता। इसे आसानी से समझाया जा सकता है, क्योंकि यह वे लोग हैं जो नीतियों को कार्रवाई में परिवर्तित करते हैं, लेकिन वे अपनी शक्ति और नियंत्रण में इतने उलझे हुए होते हैं, कि कई बार उनके कार्य मनमाने होते हैं और वे दृढ़ता, लालफीता शाही, भाई-भतीजावाद और अनुचित पक्षपात आदि का प्रदर्शन करते हैं। पर ये माना जाता है कि इनके पास कार्य को प्राप्त करने की शक्ति होती है।

लोक सेवा: यह एक ऐसी सेवा है जो बिना किसी भेदभाव के समुदायों की सेवा के लिए है। नौकरशाही को जनता की सेवा भी कहा जाता है, क्योंकि समाज की सहायता करने और उसे मजबूत करने के लिए उन्हें अपनी भूमिका निभानी चाहिए। वे न केवल अपनी सरकारों की सत्ता में, बल्कि जनता की भी सेवा करते हैं।

कानून निर्माण: नौकरशाहों के पास कानून बनाने में कानून मंत्रालय की सहायता करने की अप्रत्यक्ष जिम्मेदारी होती है। संसद (विधानमंडल) में विपक्षी दलों द्वारा पूछे जाने वाले प्रश्नों के उत्तर लोक सेवकों द्वारा तैयार किए जाते हैं।

सलाहकार की भूमिका: मंत्रियों (राजनीतिक कार्यपालिका) को सिविल सेवकों द्वारा सलाह

दी जाती है। नौकरशाहों के पास डेटा, विशेषज्ञता और अनुभव होता है, जो मंत्रियों की सभी प्रकार की चिंताओं को दूर करने के लिए आवश्यक है।

प्रशासनिक कानून (Administrative Law): प्रशासनिक कानून सार्वजनिक कानून की एक नई शाखा है जो अध्ययन करती है कि हमारी सरकार की प्रणाली के वे हिस्से हैं जो न तो विधायिका है और न ही अदालतें हैं जो निर्णय लेती हैं। नौकरशाही के पास कार्यपालिका के कामकाज के साथ नियम और कानून और व्यवहार करने की जिम्मेदारी होती है। यह अर्ध-न्यायिक निकाय के रूप में विभिन्न विवादों पर भी निर्णय लेता है, उदाहरण के लिए—अनुदान की अनुमति; लाइसेंस; आदि।

कर संग्रह: राजकोषीय योजना और कर संग्रह से संबंधित राजनीतिक कार्यपालिका को सलाह देना नौकरशाही की जिम्मेदारी है। वे बजट की तैयारी में संगलन होते हैं और उनको नागरिकों से कर वसूली, सब्सिडी, या अन्य सुविधाएं देने जैसे निर्धारित कार्य करने होते हैं।

नौकरशाही बढ़ते कल्याणकारीता के विश्व में लोगों और राज्य के बीच सेतु का कार्य करते हैं। वे नागरिकों और राज्य के बीच में नीतियों की व्याख्या करने के लिए उनके बेहतर कार्यान्वयन के लिए वहाक की भूमिका निभाती हैं।

हालाँकि नौकरशाही को सामान्य रूप से अपमानजनक तरीके से संदर्भित किया गया है, यह भी एक स्वीकृत तथ्य है कि कोई भी समाज इसके बिना कार्य नहीं कर सकता है। एक भूमंडलीकृत विश्व में तेजी से बदलती घटनाओं के साथ, नौकरशाही वेबेरियन मॉडल के कानूनी तर्कसंगत और दृढ़ मॉडल से लचीली और अनुकूलित विकसित हो रही हैं। प्रशासनिक सुधारों ने भारत में सिविल सेवा को अधिक संवेदनशील, उत्तरदायी और सार्वजनिक जरूरतों के अनुकूल बनाने में सहायता की है। भारत में, नौकरशाही ने चुनौतियों का सामना करने के लिए विभिन्न संरचनात्मक परिवर्तनों को अपनाया है। निजी क्षेत्र से कार्य क्षेत्र में विशेषज्ञता लाने के लिए विशेषज्ञों की नियुक्ति को बढ़ावा देने के लिए उच्च नागरिक सेवाओं में गौण प्रविष्टि (Lateral entry) की प्रस्तावना को एक लक्ष्य प्रभावी नीति निर्माण और सेवा वितरण का तरीका कहा जाता है। द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा भी इसकी सिफारिश की गई थी।

5.4 राजनीतिक कार्यपालिका और नौकरशाही के बीच संबंध

राजनीतिक कार्यपालिका और नौकरशाही के बीच संबंध अति जटिल है। जैसा कि हमने पिछले खंडों में चर्चा की है। कार्य में नीति निर्माण और परिपालन अंतर मिश्रित है। बेहतर कार्यपालिका के लिए राजनीतिक कार्यपालिका और नौकरशाही के बीच मौलिक समझ, सहमति और हार्दिक संबंध की आवश्यकता है। राजनीतिक अधिकारी लोगों का प्रतिनिधित्व करते हैं, और नीतियों में लोकप्रिय जरूरतों को परिवर्तित करना उनकी जिम्मेदारी बन जाती है। नीतियों के निर्माण और कार्यान्वयन के लिए नौकरशाही द्वारा प्रदान की जाने वाली सक्षमता और पेशेवर विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है। समकालीन समय में इसमें बाजार, नागरिक समाज संगठनों और समुदाय सहित कई हितधारकों की भागीदारी शामिल है। यह नेटवर्क प्रबंधन, परस्पर क्रिया और परस्पर निर्भरता द्वारा चिन्हित हैं।

नौकरशाहों और राजनीतिक अधिकारियों के बीच संबंध को पूरक कहा जाता है। सुशासन के लिए साझेदारी में दोनों को एक दूसरे की सहायता करने की आवश्यकता है। नौकरशाह

और राजनीतिक अधिकारी अपने अद्वितीय दृष्टिकोण और मूल्यों और अपने औपचारिक पदों में अंतर के आधार पर अलग-अलग भूमिकाएं बनाए रखते हैं, लेकिन वे जो कार्य करते हैं वे आवश्यक रूप से परस्पर अतिव्याप्त होते हैं।

नौकरशाह प्रभावित करते हैं और प्रतिस्पर्धा तंत्र और शासन की जटिल प्रणाली के मूल्यों से भी प्रभावित होते हैं। उन्हें एक ओर दक्षता बढ़ाने के लिए नीति निर्माताओं की मांगों के बीच संतुलन बनाना पड़ता है और दूसरी ओर बाजार आधारित हितधारकों से चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। ये शक्तियां निजी वितरण के क्षेत्र में निजी हितधारकों के साथ प्रतिस्पर्धा करने के लिए अधिक दक्षता के लिए नई दिनचर्या; संगठनात्मक अवधारणाओं और कौशल विकसित करने के लिए नौकरशाही को एक साथ प्रेरित करती हैं। (मिश्रा, 2005, इग्नू एम पी ए 013 पाठ्यक्रम सामग्री)।

वर्तमान समय में नौकरशाही और राजनीतिक अधिकारियों के बीच संबंधों में लोक नीति के लक्ष्यों को साकार करने के लिए कई हितधारकों के बीच नेटवर्क बनाने में उनके समय, विशेषज्ञता, अनुभव और ज्ञान को लाना सम्मिलित है। यह उनके नेतृत्व, परिचालन और समन्वय भूमिकाओं की मांग करता है। COVID-19 महामारी ने कई मोर्चों पर संकट से निपटने के लिए कई हितधारकों के एक साथ आने का प्रदर्शन किया है।

पियरे (1999) के अनुसार, नौकरशाही और राजनीतिक अधिकारियों के बीच संबंध दो-तरफा घटना है। एक ओर, नौकरशाही का राजनीतिकरण (Politicisation of bureaucracy) है, जिसमें नीति निर्माताओं को शीघ्रता से यह समझ में आ गया है कि नौकरशाही विशाल कार्यकारी शक्तियों और क्षमताओं की एक स्रोत है, जिसे यह सुनिश्चित करने के लिए मजबूत राजनीतिक नियंत्रण की आवश्यकता है, कि वे नीति निर्माताओं द्वारा तैयार किए गए उद्देश्यों पर कार्य करें। दूसरी ओर, इसकी निरंतरता और विशिष्ट विशेषज्ञता के उच्च स्तर के कारण राजनीति का नौकरशाहीकरण है। नौकरशाह अधिक स्वीकारात्मक हो जाते हैं, नेटवर्क बनाने और अन्य संगठनों के साथ जुड़ने में अधिक व्यस्त हो जाते हैं और अपने हितों और आदर्शों को आगे बढ़ाने के लिए अपने विवेक का उपयोग करने के लिए अधिक इच्छुक हो जाते हैं।

वर्तमान समय में, एक सहयोग संबंध के अतिरिक्त, राजनीतिक अधिकारियों और नौकरशाही की बहुमुखी भूमिकाएं उन्हें सार्वजनिक प्रणालियों के प्रबंधन की जटिलताओं से निपटने में सक्षम बनाती हैं।

नौकरशाही वर्तमान समय में अपने पेशेवर विशेषज्ञता, निर्णय-निर्माण के कौशल के कारण एक प्रमुख स्थान पर हैं। डेनहार्ट और डेनहार्ट के अनुसार (2000) नौकरशाहों को सार्वजनिक संसाधनों, सार्वजनिक संगठनों के संरक्षकों, नागरिकता और लोकतांत्रिक संवाद के सूत्रधार, सामुदायिक जुड़ाव के उत्प्रेरक और एक ही समय में बड़े स्तर का प्रबंधक होना चाहिए।

सौहार्दपूर्ण और सुचारू नौकरशाही और राजनीतिक कार्यकारी के संबंध उनकी क्षमता, समझ और प्रभाव में संतुलन को दर्शाते हैं। वे सुशासन को सुनिश्चित करने में एक दूसरे पर निर्भर हैं।

बोध प्रश्न 2

नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिये।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइये।

1) नौकरशाही के तीन मुख्य अर्थ क्या हैं ?

2) नौकरशाही की भूमिका पर चर्चा कीजिये।

3) राजनीतिक कार्यपालिका और नौकरशाही के बीच संबंधों का विश्लेषण कीजिये।

5.5 निष्कर्ष

भारत में, राजनीतिक और नौकरशाही संस्कृति के बीच इंटरफेस 1947 में स्वतंत्रता प्राप्त करने के पश्चात आरंभ हुआ। सिविल सेवा की ब्रिटिश प्रणाली को अपनाया गया क्योंकि भारत के दो राष्ट्रों में विभाजित होने के कारण जनसंख्या के पुनर्वास के तत्काल संकट के कारण पुनर्गठन, पुनर्निर्माण या सुधार का समय नहीं था। भारत सिविल सेवा को भारत के लिए स्टील-फ्रेम (मजबूत ढांचा) कहा जाता है, क्योंकि यह विध्वंस अर्थव्यवस्था और बुनियादी ढांचे को विकसित करने के लिए जिम्मेदार थी। हालांकि, विशेषज्ञ नौकरशाही का सामान्यवादी राजनीति कार्यकारी के साथ लंबे समय से संघर्ष उनके अलग-अलग स्वभाव और दृष्टिकोण के कारण चल रहा है। भारत में नौकरशाह आमतौर पर अपनी नाराज़गी का सामना करने की अपेक्षा राजनीतिक कार्यपालिका के साथ मिलकर काम करते हैं। नागरिक सेवाओं की वर्तमान पीढ़ी पारंपरिक कठोर, उदासीन और भ्रष्ट लोक प्रशासन से हटकर एक अभिनव और संवेदनशील सेवा की ओर अग्रसर हो रही है।

5.6 शब्दावली

प्रशासनिक कानून

: प्रशासनिक कानून सार्वजनिक कानून की एक शाखा है, जो अध्ययन करती है कि कैसे हमारी सरकार की प्रणाली के वे भाग जो न तो विधायिकाएं हैं और न ही न्यायालय जो निर्णय लेते हैं।

राजनीति का नौकरशाहीकरण

: राजनीति के रंगमंच और कार्य पद्धति में परिवर्तन नौकरशाही के प्रभाव के रूप में कठोरता के प्रभाव से प्रभावित होते हैं, नियमों और विनियमों, औपचारिक संरचनाओं आदि का पालन करते हैं। राजनीति के

अनौपचारिक और लचीले रूप को औपचारिक और कठोर होना कहा जाता है।

नौकरशाही का राजनीतिकरण : यह एक प्रकार से राजनीतिक तटस्थता की अवधारणा के विपरीत माना जाता है। यह नौकरशाही में व्यक्तिगत मानदंडों द्वारा अवैयक्तित्व का प्रतिस्थापन है।

सतत विकास लक्ष्य : ये 17 अंतरसंबंधित वैश्विक लक्ष्यों का संग्रह है "जो सभी के लिए एक बेहतर और अधिक स्थायी भविष्य प्राप्त करने के लिए मूल योजना बनाने के लिए डिज़ाइन किया गया है।" ये 2015 में संयुक्त राष्ट्र महासभा द्वारा निर्धारित किया गया था और 2030 तक सभी देशों द्वारा इसे प्राप्त करने का प्रयोजन रखते हैं।

नौकरशाही का वेबेरियन दृष्टिकोण : पारंपरिक दृष्टिकोण में मैक्स वेबर की नौकरशाही की अवधारणा शामिल है, जिसे आमतौर पर वेबेरियन मॉडल के रूप में जाना जाता है, आधुनिक सामान के किसी भी संगठन को संदर्भित करता है, जिसमें कई आदर्श विशेषताएं हैं जैसे कि आदेश की एकता, पदानुक्रम की स्पष्ट रेखा, श्रम का विभाजन और विशेषज्ञता, भर्ती और पदोन्नति के लिए रिकॉर्ड सुरक्षित रखना और योग्यता प्रणाली, और अंत में शासन और संगठनात्मक प्रदर्शन के लिए नियम और कानून।

5.7 संदर्भ लेख

Denhardt and J. Denhardt, (2000), "The new public services serving rather than steering Public administration review, vol. 60 November – December.

Farazmand, Ali (Edited) (2009), Bureaucracy and administration, CRC Press, USA

Farazmand, Ali (Edited) (1994), Handbook of Bureaucracy, Marcel Debbes Inc, USA

Mahajan, Anupama Puri (2019), Administrative Thinkers Saga Publisher New Delhi

Mahajan, Anupama Puri 2019 Public Administrator Paper - I Person India Education Services Pvt Ltd, New Delhi

Mahajan, Anupama Puri (2019) public administration paper - II Person India in education Services Private Limited New Delhi

Mishra, Shweta, 2005, Relationship Between Bureaucracy and Political Executive, course

Material MPA 013, Public System Management IGNOU New Delhi

Moran, Michael, Rain, Martin and Goodin, Robert E (Edited) (2006), The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, UK

Websites

https://rajyasabha.nic.in/ersnew/practice_procedure/anaccount.asp as accused on 14-02-2021

<https://www.prsindia.org/theprblog/legislature-versus-Judiciary> as accused on 15-02-2021

<https://etu.org.Za/toolbox/docs/govern/policy.html> accused on 15-02-2021

https://www.jstor.org/stable/1963851?read-Now=1&refreqid=excelsior%3A62789b67c30b79fe5f2e6919645788f&seq=3#page_scan_tab_contents as accused on 16-02-2021

https://www.academic.edu/13004447/Public_Administration_and_executive_politics_Perennial_question_in_changing_contexts?email_work_card=view_paper as accused on 14-02-2021

5.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
 - नौकरशाही अपनी नीतियों के आधार पर उन्हें पूरा करने के लिए सत्ता में सरकार या शासक द्वारा भर्ती किए गए व्यक्तियों का एक समूह शामिल करती है।
 - राजनीतिक कार्यपालिका का तात्पर्य देशभर के चिन्हित निर्वाचन क्षेत्रों के लोकतांत्रिक रूप से निर्वाचित प्रतिनिधियों से है, जो राष्ट्रपति की ओर से सरकार चलाने की प्रतिज्ञा करते हैं (जो कि नाम मात्र प्रधान (Titular Head) हैं)।
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
 - राजनीतिक कार्यपालिका की भूमिका में कानून निर्माण संसद में कानून बनाने और उन्हें अधिनियमित करने की गतिविधि शामिल है।
 - राजनीतिक कार्यपालिका नीतियों को बनाने और कानूनों को लागू करने की शक्ति के साथ निहित है।
 - राजनीतिक कार्यपालिका द्वारा प्रयोग किए जाने वाले नियंत्रण की सीमित मात्रा नौकरशाही, जवाबदेही और दक्षता में सुधार करती है।

बोध प्रश्न 2

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
 - नौकरशाही एक औपचारिक कानूनी संगठन को संदर्भित करता है, जिसमें प्राधिकरण की एक पदानुक्रमित संरचना होती है, जिसके तहत योग्यता आधारित मानदंड का उपयोग नियुक्ति, रखरखाव, पदोन्नति और इनाम देने या उन अधिकारियों के विरुद्ध प्रतिबंध लगाने के लिए किया जाता है जो अवैयक्तिक तरीके में औपचारिक रूप से विशिष्ट कर्तव्यों का पालन करते हैं।

- **वेबेरियन अवलोकन:** पारंपरिक दृष्टिकोण में मैक्स वेबर की नौकरशाही की अवधारणा शामिल है, जिसे आमतौर पर वेबेरियन मॉडल के रूप में जाना जाता है, जो आधुनिक समाज के किसी भी संगठन को संदर्भित करता है। कई आदर्श विशेषताएं जैसे कि आदेश की एकता, पदानुक्रम की स्पष्ट रेखा, श्रम और विशेषज्ञता का विभाजन, भर्ती और पदोन्नति के लिए रिकॉर्ड सुरक्षा और योग्यता प्रणाली और अंत में शासन और संगठनात्मक प्रदर्शन के लिए नियम और कानून।

इसे नौकरशाही का सबसे कुशल मॉडल माना गया है।

- **संरचनात्मक कार्यात्मक अवलोकन:** किसी भी बड़े संगठन या ऐसी संस्था जिसकी विशिष्ट संरचना, कार्य और प्रतिक्रियाएं नौकरशाही के रूप में मानी जा सकती हैं। यह अवलोकन ड्वाइट वाल्डो द्वारा प्रस्तावित किया गया था। जिसे सार्वजनिक और निजी संगठनों पर समान रूप से लागू किया जा सकता है।
- **गतिशील अवलोकन:** गतिशील अवलोकन, कम लोकप्रिय है यह सैन्य नौकरशाही पर लागू होता है।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- प्रशासनिक और राजनीतिक (नीति निर्माण)
- डेटा संरक्षक (रिकॉर्ड सुरक्षा)
- नियंत्रण और शक्ति का संग्रह
- लोक सेवा
- कानून का नियमन/सूत्रीकरण
- सलाहकार
- प्रशासनिक कानून
- कर संग्रह

3) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- राजनीतिक कार्यपालिका और नौकरशाही के बीच संबंध अति जटिल है।
- यह विशेष रूप से वैश्वीकरण के मद्देनजर अपने साथ इसमें परिवर्तन लाया है।
- राजनीतिज्ञों को अपनी नीतियों के आधार पर लागू करने के लिए नौकरशाही की आवश्यकता है।
- समकालीन समय कई हितधारकों को भागीदारी द्वारा चिन्हित करता है।
- उन दोनों को सुशासन की साझेदारी में एक दूसरे की सहायता करने की आवश्यकता है।
- संबंध लोक नीति लक्ष्यों को साकार करने के लिए कई हितधारकों के बीच नेटवर्क बनाने में उनके समय, विशेषज्ञता, अनुभव और ज्ञान को लाना है।

इकाई 6 विधायिका और न्यायपालिका की भूमिका*

इकाई की रूपरेखा

- 6.0 उद्देश्य
- 6.1 प्रस्तावना
- 6.2 विधानसभा की भूमिका
- 6.3 न्यायपालिका की भूमिका
- 6.4 निष्कर्ष
- 6.5 शब्दावली
- 6.6 संदर्भ लेख
- 6.7 बोध प्रश्नों के उत्तर

6.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगे:

- विधानसभा की भूमिका की व्याख्या;
- न्यायपालिका की भूमिका का वर्णन; और
- विधानसभा और न्यायपालिका के बीच संबंधों की चर्चा।

6.1 प्रस्तावना

लोकतांत्रिक राजनीति में तीन भाग होते हैं— विधानसभा, कार्यपालिका और न्यायपालिका। यह इकाई भारत के लिए विशेष संदर्भ के साथ विधायिका और न्यायपालिका की भूमिका से संबंधित है। कार्यपालिका और न्यायपालिका विधानसभा पर निर्भर हैं क्योंकि जब तक यह कानून बनाने और राजनीतिक कार्यपालिका की नीतियों को वैध बनाने के अपने कार्य को पूरा नहीं कर देती है, तब तक राजनीति की अन्य दो शाखाएँ अपने कार्यों का निर्वहन नहीं कर पाएंगी। भारत में, प्रथम विधानसभा 1921 में अस्तित्व में आई, जो भारत सरकार अधिनियम, 1919 में निर्धारित नियमों के अनुसार कार्य करती थी। दूसरी ओर, न्यायपालिका भारत सरकार अधिनियम, 1935 में अस्तित्व में आई। क्योंकि अखिल भारतीय न्यायालय को “भारत का संयुक्त/संघीय न्यायालय” (Federal Court of India) कहा गया। 1950 में भारत का संविधान लागू होने के पश्चात् भारतीय न्याय प्रणाली विश्व की सर्वश्रेष्ठ प्रणालियों में से एक बन गई। अदालतों में न्यायाधीश निष्पक्ष, स्वतंत्र और उत्तर कानूनी छात्रवृत्ति वाले थे। न्यायपालिका ब्रिटिश न्यायपालिका प्रणाली की प्रवृत्ति से हटकर भारतीय हो गई। भारत के संघीय न्यायालय को भारत के उच्चतम न्यायालय का नाम दिया गया जो संविधान के उच्चतम भाषांतरकार और अंतिम विवाद अधिवासी के रूप में कार्य करे। संक्षेप में, संविधान विधान सभा का कानून बनाने, अनुवाद करने के लिए

*योगदान: डॉ. अनुपमा महाजन, पूर्व पोस्ट-डॉक्टरल शोधकर्ता, (लोक प्रशासन), हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय, शिमला।

सरकार (राजनीतिक और स्थायी कार्यकारी) और न्यायालयों (न्यायपालिका) को भाषांतरकार (व्याख्याकर) प्रदान करता है और इन कानूनों को लागू करता है। जबकि न्यायपालिका अन्य दो शाखाओं से स्वतंत्र है, सरकार विधानसभा में बहुमत सदस्यों के समर्थन से बनाई गई है। भारत में संसद अपने निर्णयों के लिए सरकार को जवाबदेह ठहरा सकती है और उसके कामकाज की जाँच कर सकती है। विधायिका और न्यायपालिका की ये दो शाखाएँ भारत के लोकतंत्र और किसी भी राजनीति से महत्वपूर्ण सुरक्षा उपाय है।

यह इकाई विधानसभा और न्यायपालिका की भूमिका से शिक्षार्थियों को परिचित करवाती है और दोनों के बीच संबंधों का विश्लेषण करती है।

6.2 विधानसभा की भूमिका

विधानसभा की भूमिका की चर्चा करने से पहले इसके अर्थ और इसकी उत्पत्ति को समझना महत्वपूर्ण है। विधानसभा (सोच-समझकर कार्य करने और निर्णय लेने का अधिकार) कानून बनाने वाले प्राधिकरण के साथ विचारशील सभा है। इसे विभिन्न देशों में विभिन्न नामों से बुलाया जाता है, उदाहरण के लिए सभा, कांग्रेस, डाइट (Diet), ड्यूमा, संपदा या संसद। एथेंस में सबसे प्राचीन विधानसभा के प्रमाण हैं, यूरोपीय राजशाही में कुलीन विधानसभाओं को एस्टेट्स (Estates) नाम दिया गया है। सबसे प्राचीन विधानसभा जो अभी भी मौजूद है, आइसलैंड की है, जिसे अलथिंग (Althing) कहा जाता है, जिसे सन् 930 ईसवी में स्थापित किया गया था। विश्व की अधिकतर विधानसभाओं के कुछ समान कार्य होते हैं, जो अपनी भूमिका को परिवर्तनीय स्तरों के साथ सज्जित करते हैं, जैसे-प्रतिनिधित्व, विचार-विमर्श, कानून, व्यय को अधिकृत करना और निरीक्षण। एक विधानसभा की भूमिका उन आवश्यक कार्यों से निर्धारित होती है जो एक लोकतांत्रिक राज्य में निर्वाचित प्रतिनिधियों के निकाय के रूप में कार्य करते हैं। जनता के विचार और आकांक्षाएँ कानून में प्रतिबिंबित करने में विधानसभा के अभिन्न अंग हैं। भारतीय संसद एक द्विसदनीय विधानसभा के रूप में कार्य करता है, जिसमें दो ईकाईयाँ या दो सदन होते हैं- राज्यसभा (उच्च सदन) और लोकसभा (निम्न सदन) और अध्यक्षता राष्ट्रपति द्वारा की जाती है जो एक नाममात्र की कार्यपालिका है। हालाँकि, भारत के राष्ट्रपति का कार्यालय भारतीय संविधान का निर्माण है। दूसरी ओर, प्रधानमंत्री राजनीतिक कार्यपालिका और मंत्रिपरिषद का नेता होता है, जो राष्ट्रपति को सहायता और सलाह देता है।

विधानसभा की अपनी मूल भूमिका के रूप में कानून है। विधानसभा के विभिन्न कार्य इसकी भूमिका को सज्जित करते हैं। वे नीचे दिए गए हैं:

- **नेतृत्व:** विधानसभा की उनके पीठासीन अधिकारियों (वक्ताओं और उपवक्ताओं) सदन के नेताओं और सचेतक के साथ एक प्राथमिक नेतृत्व की भूमिका होती है। संसद में सत्र के दौरान लोकसभा अध्यक्ष (Speaker) सदन की अध्यक्षता करते हैं और यह तय करते हैं कि किन मुद्दों पर चर्चा की आवश्यकता है, किस समय, किस नियम के संसद में कार्य की प्रक्रिया और संचालन की नियमावली है और किसके द्वारा है। अध्यक्ष ने नियमों की व्याख्या या सदन के पूर्व उदाहरणों के मामलों में एक निर्णय देने में संविधान के अनुसार जिम्मेदारियों को निर्दिष्ट किया है। इसका कर्तव्य है कि वह सदन में अनुशासन बनाए रखे ताकि उसका कार्य बिना किसी व्यवधान के संचालित किया जा सके। द्वितीय, विपक्ष का नेता राज्यों के परिषद या सदन का सदस्य होता है, जो सरकार के विरोध में होता है। विपक्ष के नेता के पास सदन की कुल संख्या का दसवां भाग होना चाहिए।

- **कानून निर्माण:** विधानसभा में अन्य कार्यों के अतिरिक्त कानून-निर्माण सबसे महत्वपूर्ण कार्य है। संसद, संघ और समवर्ती सूची के विषयों के अनुसार कानून बनाती है। समवर्ती सूची के विषय जिनमें संघ और राज्य सरकारें दोनों का अधिकार क्षेत्र है, जिन राज्यों में राष्ट्रपति की पूर्व सहमति है, उन राज्यों को छोड़कर, अन्य में केंद्रीय कानून प्रबल होता है। फिर भी विधानमंडल या संसद के पास ऐसे किसी भी राज्य के कानून को भंग करने का अधिकार है या इन मामलों में:
 - एक आपात स्थिति;
 - यदि राज्य सभा राज्य सूची में इस विषय पर अपने अधिकांश सदस्यों के 2/3 से प्रस्ताव पारित करती है,
 - यदि राज्य सूची पद अंतरराष्ट्रीय समझौतों/संधियों के कार्यान्वयन पर प्रभाव डालती है; तथा
 - यदि दो या दो से अधिक राज्य संसद के लिए किसी राज्य के विषय में कानून बनाने का प्रस्ताव पारित करते हैं।

एक विधेयक (बिल) को एक कानून में पारित करने की प्रक्रिया भारत के संविधान में निर्दिष्ट की गई है, जिसमें दोनों सदनों को राष्ट्रपति के अनुमोदन के साथ इसके लिए मतदान करना होता है। राष्ट्रपति द्वारा दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाई जा सकती है। दोनों सदनों को एक वित्तीय बिल के मामलों को छोड़कर एक ही दर्जा प्राप्त है, जो लोकसभा का विशेषाधिकार है।

● प्रशासनिक कार्यपालिका की जवाबदेही/निगरानी:

विधायी निरीक्षण का अर्थ है, कार्यकारी शाखा कार्यक्रमों और इसके प्रदर्शन की जाँच या नियंत्रण। इसमें सम्मिलित है कार्यान्वयन प्रक्रियाओं का आकलन करना। यह कानूनों के कार्यान्वयन के दौरान नीति प्रक्रिया के अंत की ओर आता है। इन तरीकों की प्रभावशीलता विधान सभा में सत्ता पक्ष की ताकत और विपक्ष के सदस्यों की सक्रियता पर निर्भर करती है। यह सहमति है कि एक सरकार के कैबिनेट के रूप में, जैसा कि इंग्लैंड और भारत में, विधायी नियंत्रण राष्ट्रपति के रूप में अधिक प्रभावी है। हालांकि, भारत में संसद कार्यपालिका के दिन-प्रतिदिन के प्रशासनिक मामलों पर निगरानी नहीं रखती है, लेकिन प्रश्न/शून्य घंटे (Zero hour) और तर्क-वितर्क और चर्चा जैसी प्रक्रियाएं इस गतिविधि में सहायता करती हैं।

i) **प्रश्न/शून्यकाल:** कार्यपालिका पर संसदीय नियंत्रण के उपकरण प्रश्नकाल और शून्यकाल के माध्यम से होते हैं। विपक्षी सदस्यों को परवर्ती सूचनात्मक उत्तर देने के लिए और सत्ता में सरकार की नीतियों पर प्रश्न करने का अवसर मिलता है। प्रश्नकाल विधानसभा की भूमिका को कई तरह से मजबूत करता है। यह:

- नीतियों की पुष्टि करता है।
- बातचीत के साधन के रूप में कार्य करता है;
- सार्वजनिक प्रतिक्रिया का आकलन करता है;
- विनियोजित धन के किसी भी दुरुपयोग का दर्शाता है;

- एक विधायी समिति की स्थापना या एक कानून पारित करने को सुगम बनाता है; तथा
- पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करता है। (प्रश्नकाल के टेलीविजन पर प्रसारण के कारण)

शून्यकाल का (क्योंकि यह शून्य घंटे से आरंभ होता है) प्रश्नकाल के पश्चात् दोपहर से लेकर 13.00 बजे तक का समय होता है। चूँकि प्रश्नकाल में पूछे जाने वाले मुद्दों को दस दिन के नोटिस की आवश्यकता होती है, शून्य घंटे उन मामलों की चर्चा की अनुमति देता है जो विवेचित नागरिक महत्व के हैं। यह संसद में कार्य प्रक्रिया और आचरण के नियमों में किसी भी उल्लेख के बिना एक अनौपचारिक अभ्यास है। तर्क-वितर्क और चर्चाएं संसद द्वारा कार्यपालिका पर निगरानी बनाए रखने का एक और तरीका है।

ii) समितियाँ : मजबूत वित्तीय समितियाँ विधानसभा को अपनी दक्षता बढ़ाने और बजट निर्णय निर्माण में अधिक भूमिका निभाने के योग्य बनाती हैं। भारत में, तीन संसदीय समितियाँ हैं— लोक लेखा समिति, ऑकलन समिति और सार्वजनिक उपक्रमों पर समिति और 17 विभागीय संबंधित स्थायी समितियाँ। वे संसद और अपना कार्य कुशलता से पूरा करने में सहायता करते हैं और इसके द्वारा किए गए विविध कार्यों का एक विस्तृत अवलोकन तैयार करते हैं। वे संसद में प्रस्ताव पारित करके गठित किए जाते हैं। समितियाँ दो प्रकार की होती हैं— अनौपचारिक और स्थायी समितियाँ। अनौपचारिक समितियों को एक विशेष उद्देश्य के लिए समय की सीमित अवधि के लिए बनाया जाता है। स्थायी समितियों का चयन प्रत्येक वर्ष किया जाता है और नियुक्त की जाती है, लेकिन उनका काम निरंतर होता है। ये समितियाँ सरकार को एक अनुशासनात्मक निगरानी प्रदान कर सकती हैं। विधानसभा अपनी भूमिका का अधिक प्रभावी ढंग से उपयोग कर सकती है।

iii) प्रस्ताव (Motions): वैकल्पिक रूप से, संसद के सदस्य निम्न के लिए इसके प्रस्ताव ला सकते हैं।

- i) महत्वपूर्ण मुद्दों (जैसे मुद्रास्फीति, आपदा और भ्रष्टाचार) पर चर्चा;
- ii) सरकारी नीति पर नाराजगी व्यक्त करने के लिए सदन में कार्य को स्थगित करना; या

iii) अपने पद के परित्याग के लिए सरकार पर विश्वास व्यक्त न करना।

संसद में सरकार की जवाबदेही में सुधार करने के लिए कुछ देशों जैसे यूके, कनाडा और ऑस्ट्रेलिया में विपक्ष एक छाया मंत्रिमंडल बनाता है। ऐसी प्रणाली के अंतर्गत, विपक्षी सांसद एक निश्चित संविभागत तय करते हैं, इसके प्रदर्शन की जाँच करते हैं और वैकल्पिक कार्यक्रमों का सुझाव देते हैं। यह मंत्रालयों को विस्तृत मांगन (ट्रैकिंग) और जाँच के लिए अनुमति देता है और सांसदों को रचनात्मक सुझाव देने में सहायता करता है। इनमें से कुछ देश ऐसे दिनों में भी सहायता प्रदान करते हैं जब विपक्षी दल संसद के लिए एजेंडा (कार्यसूची) तय करते हैं।

सूचनात्मक (Informational): विधानसभा को देश से संबंधित मामलों पर सूचित किए जाने का अधिकार है। सरकार रिपोर्ट और कागजात के माध्यम से या सांसद के पुस्तकालय में दस्तावेज रखकर विधानसभा को जानकारी प्रदान करने के लिए बाध्य हैं ऐसी रिपोर्टें और दस्तावेजों के आधार पर विचार विमर्श हो सकता है।

सार्वजनिक विचार का प्रतिबिंब (Reflection of Public Opinion): संसद के सदस्य (सांसद) संसद के सार्वजनिक महत्व के मुद्दों को उठा सकते हैं, और नागरिकों द्वारा सामना की जा रही समस्याओं के लिए सरकार की प्रतिक्रिया की जांच कर सकते हैं:

- i) एक वाद-विवाद, जो संबंधित मंत्री द्वारा उत्तर देने पर जोर देता है, या
- ii) एक प्रस्ताव जो एक वोट पर जोर देता है। इनमें से कुछ वाद-विवाद या विधेयकों पर चर्चा करने के लिए आवंटित समय सदन की कार्य सलाहकार समिति द्वारा निर्धारित किया जाता है, जिसमें सत्ताधारी और विपक्षी दोनों पक्षों के सदस्य सम्मिलित होते हैं। इन विधियों का उपयोग करते हुए, सांसद महत्वपूर्ण मामलों, नीतियों और स्थानीय मुद्दों पर चर्चा कर सकते हैं। संबंधित मंत्री वाद-विवाद के दौरान उत्तर देते हुए सदन को उन कदमों के बारे में आश्वसासन दे सकते हैं जो स्थिति को संबोधित करने के लिए उठाए जाएंगे।

न्यायालय-संबंधी / न्यायिक: विधानसभा की एक सीमित लेकिन महत्वपूर्ण न्यायिक भूमिका निम्न मामलों में होती है:

- i) महाभियोग (Impeachment): राष्ट्रपति का महाभियोग यदि भारत में संविधान का कोई उल्लंघन है।
 - ii) निष्कासन (Removal): उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों; और उपराष्ट्रपति का निष्कासन; तथा
 - iii) फटकार (Reprimand): विशेषाधिकारों के उल्लंघन के मामले में विधानसभा के सदस्य को दंड देना उदाहरण के लिए शपथ लेने से पूर्व विधानसंबंधी कार्यवाही में भाग लेते हैं।
- **चुनाव संबंधी:** विधानसभा की राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के चुनावों में संचालन और भागीदारी की भूमिका होती है। अध्यक्षता और उपाध्यक्ष राज्यसभा के लिए भी चुने जाते हैं और लोकसभा का चुनाव विधानसभा के सदस्यों द्वारा किया जाता है।
 - **वित्तीय:** यह विधानसभा की सबसे महत्वपूर्ण भूमिका है, क्योंकि यह संवैधानिक निर्दिष्ट प्रक्रिया के माध्यम से बजटीय आवंटन के लिए विनियमन बिल को मंजूरी देती है। इसका सरकार के धन खर्च पर सर्वोच्च अधिकार होता है। यह ऊपर उल्लिखित विभिन्न उपायों के माध्यम से बजटीय और बजट के बाद के नियंत्रण का भी पालन करते हैं।

प्रणाली और लोगों द्वारा समय-समय पर उस पर की गई मांगों को पूरा करने के लिए विधानमंडल यथासंभव कुशल होनी चाहिए। इस संदर्भ में, यह वांछनीय है कि प्रक्रिया, कार्यप्रणाली और विधानसभाओं के साथ उपलब्ध बुनियादी सुविधाओं को समय-समय पर आधुनिक बनाया जाता है ताकि वे बदलते समय के साथ तालमेल रख सकें। 1992 में अध्यक्ष शिवराज वी. पाटिल द्वारा यह कहा गया था कि "यह कुछ संतोश की बात है कि संसदीय लोकतंत्र ने भारत में लगभग सफलतापूर्वक कार्य किया है और हमें प्रगति और विकास के मार्ग पर ले गया है। लेकिन इसने कुछ समस्याओं को भी जन्म दिया है। हमें अपना दिमाग लगाना होगा कि इन समस्याओं को कैसे हल किया जा सकता है।" शासन में निहित राजनीतिक गतिशीलता के साथ भारत के सामाजिक आर्थिक विकास के लिए आवश्यक स्थिरता के हितों को विधायिका की भूमिका और कार्यों के सुधार में निहित किया जाना चाहिए।

बोध प्रश्न 2

नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) विधायिका की भूमिका पर चर्चा करें।

.....

.....

.....

.....

2) प्रश्नकाल का महत्व क्या है?

.....

.....

.....

.....

6.3 न्यायपालिका की भूमिका

न्यायपालिका सरकार की तृतीय शाखा है, अन्य दो विधायिका और कार्यपालिका है। यह भारतीय संविधान का संरक्षक और रक्षक है, जो लोगों को अधिकार देता है। विश्व भर में, अधिकांश देश अधिकारों को बनाए रखने और नागरिकों के कर्तव्यों को पूरा करने के लिए एक औपचारिक और पदानुक्रमित न्यायिक प्रक्रिया का उपयोग करते हैं। यह न्यायालयों, अधिकरणों, नागरिक संहिता और अदालतों के निर्णय में उदाहरण के माध्यम से कानूनी सिद्धांतों और कानून की स्थापना करता है। नागरिक, आपराधिक, आर्थिक, राजनीतिक या सामाजिक मामलों के बारे में न्यायालयों के समक्ष सभी प्रकार के विवाद और संघर्ष सामने आते हैं। विवाद राज्यों और केंद्र सरकारों के बीच या संघीय ढांचे में राज्यों के बीच हो सकते हैं। भारत में, यह सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक समानता, स्वतंत्रता, अवसर और सभी के बीच पदोन्नति के आधार पर स्वतंत्र होने का संवैधानिक अधिकार है, भाईचारे की गरिमा और राष्ट्र की एकता का आश्वासन, जैसा कि हमारी प्रस्तावना में वर्णित है। भारतीय संविधान के संस्थापक पिताओं ने न्यायपालिका को सर्वोच्च स्थान पर रखा है। इसी भावना को भारतीय संविधान में मौलिक अधिकारों और राज्य नीति के निर्देशक सिद्धांतों के अध्याय में परिलक्षित किया गया है।

न्यायपालिका की भूमिका कानून के नियमों के सिद्धांत को बनाए रखने के लिए है, जो सुशासन के संकेतकों में से एक है, जिसे संयुक्त राष्ट्र द्वारा निर्धारित किया गया था। सुशासन मानव अधिकारों के आनंद के लिए अनुकूल वातावरण को बढ़ावा देने और विकास और सतत मानव विकास को बढ़ावा देने से जुड़ा हुआ है। संयुक्त राष्ट्र ने 2015 में 17 सतत विकास लक्ष्यों (Sustainable Development Goals) की स्थापना की, जो 2016 में 2030 तक प्राप्त करने के लिए कार्यान्वयन हुआ, जिसे 2030 की कार्यसूची कहा जाता है। भारत ने सतत विकास के उद्देश्यों को पूरा करने की दिशा में काम करने का

संकल्प किया। एसडीजी 16 (Sustainable Development goal) "शांति, न्याय और मजबूत संस्थानों" से संबंधित है। यह विस्तार से बताता है, "स्थायी विकास के लिए शांतिपूर्ण और समावेशी समाज को प्रोत्साहित करना, सभी के लिए न्याय की पहुँच प्रदान करना और सभी स्तरों पर प्रभावी, जवाबदेह और समावेशी संस्थानों का निर्माण करना।" लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए, न्यायपालिका को सक्रिय, न्यायसंगत और प्रभावी होना होगा।

भारतीय न्यायपालिका की संरचना

यह अनिवार्य है कि भारत में न्यायपालिका की संरचना को उसकी भूमिका के प्रयास से पहले समझा जाए। स्वतंत्रता के पश्चात्, भारतीय संविधान के निर्माता "कानून, व्यक्तिगत योग्यता और धर्मनिरपेक्ष शिक्षा" के आधार पर एक समाज का निर्माण करना चाहते थे।

भारतीय न्यायपालिका में सर्वोच्च न्यायालय के साथ शीर्ष पर सर्वोच्च निकाय के रूप में पिरामिड रूप में एक एकीकृत प्रणाली सम्मिलित है। दूसरे स्तर में उच्च न्यायालय और तीसरे स्तर में जिला न्यायालय सम्मिलित है। निम्न दी गई आकृति भारतीय न्यायपालिका की संरचना की व्याख्या करती है।

भारतीय न्यायपालिका की संरचना

उच्चतम न्यायालय	उच्च न्यायालय	जिला न्यायालय	अधीन न्यायालय
निर्णय सभी न्यायालयों पर अनिवार्य हैं	निम्न न्यायालयों से अपील सुनी जाती है।	जिले के भीतर मामलों की सुनवाई की जाती है।	सिविल और आपराधिक मामलों की सुनवाई करते हैं।
किसी भी न्यायालय से स्वयं या किसी अन्य न्यायालय में मामले स्थानांतरित कर सकते हैं।	निम्न न्यायालयों पर संचालन करने की जिम्मेदारी है।	निम्न न्यायालयों से अपील सुनी जाती है।	
उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को स्थानांतरित करने का अधिकार है।	राज्य के अधिकार क्षेत्र में मामला उठता है।	आपराधिक मामलों की सुनवाई करने का अधिकार है।	

<https://ncert.nic.in/ncerts/1/keps206.pdf> से अनुकूलित 21.02.21 को प्राप्त किया।

भारतीय न्यायपालिका की भूमिका

भारतीय न्यायपालिका स्वतंत्र है, क्योंकि इसकी कार्यप्रणाली कार्यपालिका और विधायिका (विधानसभा) द्वारा प्रतिबंधित नहीं है। यह बाहरी स्रोतों से बिना किसी भय या दबाव के अपने कार्य करता है। चूंकि यह तृतीय शाखा के रूप में राजनीति का एक भाग है, इसलिए यह संविधान के प्रति जवाबदेह है और इसके द्वारा बनाए गए सिद्धांतों का पालन करता है। निम्न प्रावधानों से यह संभव हो गया है:

- दल की राजनीति से बचने के लिए न्यायाधीशों की नियुक्ति में विधानसभा के प्रावधान शामिल नहीं हैं;

- न्यायाधीशों के निश्चित कार्यकाल की एक प्रणाली है ताकि वे अपने काम में सुरक्षित हों;
- उनके वेतन और भत्ते संविधान द्वारा प्रदान किए गए हैं और यह कार्यकारी या विधानसभा पर निर्भर नहीं है।
- उनके निर्णयों की किसी भी आलोचना को न्यायालय का अपमान माना जाता है, जो दंडनीय अपराध है।

न्यायपालिका की भूमिका की निम्न चर्चा की गई है:

सभी के लिए न्याय: न्यायपालिका का प्राथमिक कार्य लोगों को न्याय देना है तब वे गवाहों, सबूतों और प्रमाणों के आधार पर निर्णय देते हैं। अनुच्छेद 311 व्यापार और व्यापार करने के अधिकार पर प्रतिबंध के लिए उप-धाराओं के साथ प्राकृतिक न्याय के एक मौलिक सिद्धांत के रूप में सुनवाई का अधिकार प्रदान करता है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 और 21 भी इसी सिद्धांत पर आधारित हैं। हालांकि, शब्द, "प्राकृतिक न्याय" (Natural Justice) इसमें नहीं मिलता है, लेकिन सिद्धांत पूरे संविधान में परिलक्षित होता है। न्यायपालिका कानून के समक्ष समानता और कानून की समान सुरक्षा सुनिश्चित करती है। "सभी को न्याय" के सिद्धांत को पूरा करने और कानून का नियम स्थापित करने के लिए न्याय तक पहुँच एक और आवश्यक शर्त है। इसका अर्थ है कि एक विश्वसनीय मंच से विवादों का एक सस्त, शीघ्र, संतोशजनक समाधान करने का विकल्प होता है। निर्णय की घोषण करते हुए, न्यायालयों द्वारा सजा और क्षतिपूर्ति भी तय की जाती है।

कानूनों की व्याख्या (Interpretation of Laws): भारतीय संविधान विश्व का सबसे लंबा लिखित संविधान है। न्यायपालिका के पास विवादों और विवादों का निपटारा करने के लिए कानूनों की व्याख्या करने और उन्हें लागू करने की जिम्मेदारी है। इसका अर्थ है कि न्यायपालिका एक विधायी भूमिका निभाती है क्योंकि यह भारतीय संविधान में लिखित शब्दों की व्याख्या और अर्थ देने के लिए न्यायपालिका की रचनात्मकता है, हालांकि यह कानून नहीं बना सकती है। भविष्य को ध्यान में रखते हुए कानून बनाए गए हैं और यह सरकारी शक्ति वैध प्रयोग है। कुछ राज्य यह कहते हैं कि यह भूमिका कानूनों की व्याख्या करने की अपेक्षा न्यायपालिका "विधायिका" के रूप में होती है क्योंकि कई मामलों में, यह देखा गया है कि न्यायाधीश उपलब्ध मामले के संबंध में किसी भी कानून की अनुपस्थिति में परामर्श के रूप में निर्णय देते हैं या न्यायाधीश वर्ग सरकारी विभागों को प्रशासनिक निर्देश देते हैं।

कानून निर्माण (Law Making): न्यायाधीशों द्वारा दिए गए कानूनों की व्याख्या कानून बन जाती है और उदाहरणों को मामला कानून कहा जाता है। उच्च न्यायालयों द्वारा दिए गए निर्णय निम्न अदालतों द्वारा न्यायालयों के रिकॉर्ड के माध्यम से अनिवार्य हैं। सर्वोच्च न्यायालय रिकॉर्ड का एक न्यायालय होगा और इस तरह के न्यायालय के अधिकार होंगे, जिसमें स्वयं के अपमान के लिए प्रकाशित करने का अधिकार भी होगा। रिकॉर्ड के न्यायालय में डॉ. बी.आर. अम्बेडकर के अनुसार वो रिकॉर्ड होते हैं, जो स्वीकार किए जाते हैं वे स्पष्टवादी मूल्य के होते हैं जब उनको न्यायालय में प्रस्तुत किया जाता है तो उनसे पूछताछ नहीं की जाती है। यह लेख 129 और 215 में दिया गया है, हालांकि सटीक शब्दों में नहीं, लेकिन न्यायिक दुनिया में रिकॉर्ड की अदालत के रूप में अच्छी तरह से मान्यता प्राप्त है। इसलिए, न्यायिक निर्णय कानून का एक साधन निर्मित करता है। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा यह स्पष्ट किया गया है कि राज्य के तीन अंगों को किसी अन्य

के अधिकार क्षेत्र का अतिक्रमण नहीं करना चाहिए। जबकि कानून न्यायपालिका की व्याख्या करते हुए कानून निर्माण विधानसभा का कार्य है। हालांकि असाधारण मामलों में वे कानून भी बना सकते हैं। न्यायमूर्ति ए.के. माथुर और न्यायमूर्ति मार्कंडेय काटजू ने कहा कि केवल तीन अंगों में से न्यायपालिका ही है, जो तीनों की सीमाओं को परिभाषित कर सकती है। इसलिए, न्यायपालिका को अत्यधिक सावधानी और संयम के साथ इस शक्ति का प्रयोग करना चाहिए।

न्यायिक समीक्षा (Judicial Review): भारतीय संविधान भारत में न्यायिक समीक्षा की शक्तियों की एक विस्तृत श्रृंखला प्रदान करता है, क्योंकि यह संविधान का संरक्षक है। अनुच्छेद 13 के अनुसार, भारत के सभी विधानों की न्यायिक समीक्षा, भूतकाल के साथ-साथ भविष्य में भी एक कानून को असंवैधानिक या अल्ट्रा वायर्स (विधायी क्षमता से परे) घोषित कर सकती है। यदि यह संविधान के किसी भी भाग तीन के साथ असंगत है, जो भारतीय नागरिक के मौलिक अधिकारों से संबंधित है। न्यायिक समीक्षा मुख्य रूप से तीन पहलुओं से संबंधित है जो निम्न दिए गए हैं:

- i) विधायी कार्रवाई;
- ii) न्यायिक निर्णय; तथा
- iii) प्रशासनिक कार्रवाई

इसका तात्पर्य यह है कि उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को कानून की व्याख्या इस तरह से करनी होती है कि संविधान के मूल्यों से समझौता नहीं किया जाता है। इतिहास में किए गए कुछ गलत अर्थों के साथ, न्यायिक समीक्षा का महत्व और भी अधिक प्रासंगिक हो गया और हाल के वर्षों में न्यायिक सक्रियता का नेतृत्व किया (इस इकाई में बाद में विचार किया गया है)। न्यायिक समीक्षा का सिद्धांत सरकार के विधायी, कार्यकारी और न्यायिक कार्यों पर न्यायिक अवरोध का हस्तक्षेप है। यह भारत के संविधान की मूल संरचना है और मौलिक संरचना को नष्ट करने या नुकसान पहुँचाने का कोई भी प्रयास असंवैधानिक है, जो यह भी दर्शाता है कि सर्वोच्च न्यायालय संसद और राज्य विधानसभाओं दोनों में विधायी अधिनियमों की समीक्षा करने की शक्ति रखता है। न्यायिक समीक्षा कभी-कभी न्यायिक नियंत्रण के साथ भ्रमित होती है, लेकिन परवर्ती का अर्थ उन सभी तरीकों से होता है, जिनके द्वारा नागरिक अपील, लेख और समादेश के माध्यम से प्राधिकार के किसी भी प्रकार के तानाशाही कार्यों से राहत पाने का प्रयास कर सकता है।

नागरिकों के अधिकारों का संरक्षण (Protection of the Rights of the Citizens): न्यायपालिका नागरिकों के अधिकारों के रक्षक के रूप में कार्य करती है, चाहे वे आर्थिक, सामाजिक या राजनीतिक हो। सामाजिक कल्याण अधिकार दूसरी पीढ़ी के अधिकार है। (नए विश्व युद्ध के बाद नए राष्ट्रों का गठन किया गया था)। सामाजिक न्याय का अर्थ है समाज में सभी लोगों के व्यक्तित्व के विकास के लिए समान सामाजिक अवसरों की उपलब्धता, जो बिना किसी भेदभाव के जाति, जेण्डर, नस्ल या धर्म के आधार पर हो। भारत में निरंतर परमादेश की अवधारणा के अनुसार अदालतें मुद्दों/मामलों की पहचान करती है और न्यायिक अनुमोदन की मांग के बाद सरकारी अधिकारियों के साथ एक योजना तैयार करती हैं। यह कानून की एक अदालत द्वारा अदेशों की एक श्रृंखला के माध्यम से दी गई राहत है, जो किसी प्राधिकारी को अपना कर्तव्य करने या सामान्य सार्वजनिक हित में एक दायित्व को पूरा करने के लिए निर्देशित करती है। अदालतें

परिणाम की निगरानी करती है और यदि आवश्यक हो तो उन्हें अपनी योजनाओं को बदलने के लिए निर्देशित करती है। न्यायपालिका की प्रमुख जिम्मेदारी व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा और राष्ट्र की गरिमा को सुनिश्चित करना है।

संघ-राज्य संघर्ष प्रस्ताव (Union State Conflict Resolution): भारत की एक संघीय संरचना में, न्यायपालिका की भूमिका संघ और राज्य सरकारों के बीच संघर्षों का समाधान करने की है। हाल के दिनों में, न्यायपालिका ने भारत को मध्यस्थता के अनुकूल राज्य बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। यह मध्यस्थता और प्रस्ताव अधिनियम, 1966 के तहत किसी भी छोटी सी त्रुटि के बावजूद मध्यस्थता को प्रोत्साहित और स्वीकार करता है। बहुत से विवाद और संघर्ष जो स्वाभाविक रूप से उत्पन्न होते हैं, उन्हें मध्यस्थता के द्वारा हल किया जा सकता है, जिससे विवाद में दलों का धन और न्यायिक समय की अधिक बचत हो सकती है।

सलाहकार कार्य: भारत के राष्ट्रपति किसी भी समय कानून पर सर्वोच्च न्यायालय से सलाह मांग सकते हैं, जिसे स्पष्टता की आवश्यकता है।

न्यायिक जांच (Judicial Inquiry): न्यायपालिका को विभिन्न आयोगों का गठन करने के लिए कहा जाता है, जो किसी विशेष अपराध जैसे दंगों या किसी अन्य जटिल मामलों की जांच के लिए विधायिका/विधानसभा द्वारा गठित किए जाते हैं। उपरोक्त दिए गए बिंदु न्यायपालिका की भूमिका को सामने लाते हैं, लेकिन न्यायिक सक्रियता के बारे में अध्ययन किए बिना यह चर्चा अधूरी है जो इसकी भूमिका में नया संयोजन है।

न्यायिक सक्रियता (Judicial Activism): कानून की व्याख्या आरंभ करने से पूर्व सर्वोच्च न्यायालय की प्रकृति तकनीकी थी। न्यायालय ने न्यायिक समीक्षा में स्वयं पर जिम्मेदारी ली। न्यायिक सक्रियता का एक भाग न्यायिक समीक्षा है, क्योंकि न्यायपालिका को शासन के चुनौतीपूर्ण समय के मद्देनजर अधिक सक्रिय भूमिका निभानी है।

न्यायिक सक्रियता से तात्पर्य विधायी और कार्यकारी क्षेत्रों में न्यायपालिका के हस्तक्षेप से है। यह एक ऐसा तरीका है, जिसके माध्यम से वंचित और पीड़ित नागरिकों को राहत प्रदान की जाती है। यह हाल ही के दिनों में मुख्य रूप से कार्यपालिका और न्यायपालिका की ओर से कार्य करने में विफलता, अप्रभावी सार्वजनिक सेवा वितरण, मानवाधिकारों के उल्लंघन और संवैधानिक प्रावधान के दुरुपयोग आदि के कारण बढ़ रही है।

पूर्व मुख्य न्यायाधीश पी.एन. भगत द्वारा उपलब्ध कराए गए नेतृत्व में न्यायिक सक्रियता को प्रमुखता मिली। भारत में बाल श्रम, मानव अधिकारों के उल्लंघन, पर्यावरण के मुद्दों, यातायात विनियमन, बुजुर्गों की देखभाल आदि से संबंधित विभिन्न मामलों में, पीड़िता को राहत, प्रक्रिया के मानकों आदि में न्यायपालिका ने न्याय तक तत्काल पहुँच सुनिश्चित की है। हमने कोविड-19 महामारी के हाल ही के समय में स्थिति के प्रबंधन को सुविधाजनक बनाने में न्यायपालिका के हस्तक्षेप को देखा है।

न्यायिक सक्रियता: न्यायिक निर्णय को मौजूदा कानून की अपेक्षा व्यक्तिगत या राजनीतिक विचारों पर आधारित होने का संदेह करती है। इसे कभी-कभी न्यायिक नियंत्रण के विपरीत रूप से उपयोग किया जाता है। यह संवैधानिक व्याख्या के मुद्दों वैधानिक निर्माण, और शक्तियों के पृथक्करण से संबंधित है। न्यायिक सक्रियता भी असंवैधानिक रूप से नियमों को भी पराजित कर सकती है या गिरा सकती है; संविधान की एक प्रस्तुत व्याख्या के विपरीत प्रचलित या पूर्वोदाहरण न्यायपालिका सक्रियता के साथ मजबूत होती जाती

है। बहुसंख्यकों को अल्पसंख्यकों पर अत्याचार करने और उनके अधिकारों का शोषण करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। दूसरी ओर, विषय के कुछ विद्वानों ने कहा है कि "कार्यकर्ता" शब्द का उपयोग तब किया जाता है जब निर्णय उनकी पसंद के विरुद्ध होता है। न्यायिक सक्रियता सकारात्मक या नकारात्मक हो सकती है। यह सकारात्मक है जब यह लोगों के विभिन्न वर्गों के बीच शक्ति संबंधों को और अधिक न्यायसंगत बनाने के लिए स्वयं को संलग्न करता है। यह नकारात्मक है जब यह रूढ़िवादी है और यथास्थिति बनाए रखने का प्रयत्न करता है। पिछले कुछ दशकों में, न्यायपालिका ने अपनी भूमिका को सकारात्मकता से एक कार्यकर्ता के रूप में जटिलता और बहुलता की समस्याओं के कारण बदल दिया है।

जनहित याचिका (Public Interest Litigation पी.आई.एल.): न्यायपालिका के पास विधायिका और कार्यपालिका की गतिविधियों पर नज़र रखने के लिए जनहित याचिका (पी.आई.एल.) की एक प्रणाली है, जो 1976 में भारत में आरंभ हुई थी, जो समाज के कमज़ोर वर्गों के लोगों के लिए न्याय सुनिश्चित करने के लिए थी। 1980 के दशक में, न्यायपालिका ने शासन की एक स्वतंत्र संस्था के लिए परिवर्तनकाल आरंभ किया। जनहित याचिका स्वास्थ्य, शिक्षा, प्रदूषण, सड़क सुरक्षा, पर्यावरण आदि के संरक्षण के लिए कानून की अदालत में दायर की जाती है। पीआईएल सुप्रीम कोर्ट द्वारा उन मुद्दों पर विचार करने के लिए तैयार किया गया उपकरण है जो गरीबों के बारे में गैर-पारंपरिक है, जिनके पास उनकी शिकायतों के निवारण का कोई मंच नहीं है। जनहित याचिका न्यायालय में लेख (रिट) दायर करके लोगों के हाथों में एक उपयोगी उपकरण हो सकता है, जिसके परिणामस्वरूप अधिकारों को बल प्रदान करने/बनाने और लागू करने के लिए एक माध्यम के रूप में सेवा की जा सकती है। यह लोकतंत्र को मजबूत करता है, क्योंकि यह आम नागरिकों को उनके अधिकारों के लिए लड़ने की युक्ति देता है। जैसाकि नाम से पता चलता है, यह जनता के हित में एक मुकदमेबाजी है, उदाहरण के लिए प्रदूषण की समस्याएं, निर्माण गतिविधियों के कारण उत्पन्न जोखिम/खतरें, आतंकवाद; आदि वैधानिक और संवैधानिक प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए पीआईएल मामलों को ग्रहण करने के लिए अदालतों की मांग बढ़ रही है। एक अग्रणी भूमिका न्यायाधीश पी.एन. भगवती द्वारा निभाई गई है और कृष्णा अय्यर ने पीआईएल को आम नागरिक के लिए एक प्रभावी कानूनी उपाय के रूप में सुलभ बनाया। हालांकि कई बार इस उपकरण के माध्यम से न्यायपालिका के ध्यान में तुच्छ महत्वहीन मामले तैयार/रेखांकित किए जाते हैं।

लेख (रिट) याचिका: रिट एक औपचारिक लिखित अदालत का आदेश है, जबकि अनुच्छेद 226 के तहत या सुप्रीम कोर्ट में अनुच्छेद 32 के तहत उच्च न्यायालय में लेख याचिका दायर की जा सकती है यदि किसी व्यक्ति के मौलिक अधिकारों में से एक का उल्लंघन किया जाता है। लेख याचिका से उच्च न्यायालय द्वारा निचली अदालतों को आदेश दिया जाता है कि वे उन्हें ऐसी गतिविधि करने से रोकें जो अनौपचारिक है। भारत का संविधान पाँच प्रकार के लेख देता है, जो संक्षेप में निम्न दिए गए हैं।

i) बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus): यदि कोई व्यक्ति अवैध रूप से हिरासत या कैद में है तो लेख याचिका दायर की जा सकती है, न्यायालय व्यक्ति को रिहा करने का आदेश दे सकती है। हैबियस कॉर्पस का अर्थ है— आपके पास निकाय हो सकता है। यह एक कैदी के मौलिक अधिकार के उल्लंघन के मामले में भी दायर किया जा सकता है। अदालत के पास यह अधिकार है कि वह अदालत में हिरासत में लिए गए व्यक्ति को प्रस्तुत करने का आदेश दे या नहीं, यह निर्धारित करने के

लिए कि उसे अवैध रूप से हिरासत में रखा गया है और रिहा किया गया है। यदि जिस व्यक्ति को हिरासत में लिया गया है वह रिट याचिका स्वयं दायर नहीं कर सकता है, तो उसकी ओर से कोई रिश्तेदार या कोई मित्र भी ऐसा कर सकता है।

ii) परमादेश (Mandamus) : परमादेश का अर्थ है 'हम आज्ञा देते हैं' जिसके द्वारा उच्च न्यायालय निम्न अदालत, न्यायाधिकारण, मंच या किसी भी सार्वजनिक प्राधिकरण को कार्रवाई करने का आदेश दे सकते हैं, जो उनके कार्य है।

iii) निषेध (Prohibition): सर्वोच्च न्यायालय या उच्च न्यायालय निम्न अदालतों पर रोक लगाने के लिए एक लेख जारी करता है, यदि वे अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर का कार्य करते हैं या यह किसी भी प्राधिकरण को हड़पते हैं जो इसके साथ निहित नहीं है।

iv) उत्प्रेषण-लेख (Certiorari): उत्प्रेषण लेख (प्रमाणित होने का) उच्चतम न्यायालय द्वारा निम्न न्यायालयों को किसी भी मामले को स्थानांतरित करने के लिए पारित किया जा सकता है ताकि कार्यवाही की वैधता का निर्धारण करने के लिए इसे श्रेष्ठ न्यायालय बनाया जा सके।

v) अधिकार पृच्छा (Quo-warranto): अधिकार पृच्छा (जिसके अधिकार से) किसी व्यक्ति को पात्रता के अभाव में सार्वजनिक पद धारण करने की क्षमता में कार्य करने से रोकने के लिए जारी किया जा सकता है।

संवधान न्यायपालिका को कानूनों की समीक्षा करने और उन्हें अमान्य घोषित करने का अधिकार देता है, जो इसे उपयुक्त मानते हैं। भारतीय संविधान को जैविक माना गया है क्योंकि यह राष्ट्र की भावना को मूर्तरूप देता है। संविधान में संशोधन संसद और सरकार की जरूरतों और लोगों की सामाजिक आर्थिक गतिशीलता में परिवर्तन के बराबर है। हालाँकि, संशोधनों को मौलिक अधिकारों के संबंध में संविधान के मूल संरचना को नष्ट नहीं करना चाहिए। भारत में न्यायिक सक्रियता पिछले एक दशक से उभरी है, जिसके द्वारा न्यायाधीश पूर्वग्रहों से विचलित होते हैं और नई सामाजिक नीतियों की ओर बढ़ते हैं। फिर भी, जब न्यायपालिका अपनी सीमा से परे जाती है और अन्य दो शाखाओं के काम में हस्तक्षेप करती है, तो यह न्यायिक विश्वासघात बन जाता है। इस बात को ध्यान रखा जाना चाहिए कि न्यायिक सक्रियता-पीआईएल का साधन राजनीतिक/व्यक्तिगत/प्रचारहित याचिका न बने अन्यथा साधन अपनी वैधता खो देगा।

पीआईएल, सामाजिक न्याय और मानवाधिकार: पीआईएल, जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, एक सामाजिक मुकदमेबाजी है, जो कमजोर लोगों के लिए सामाजिक न्याय प्रदान करता है। सभी प्रमुख अंतरराष्ट्रीय और राष्ट्रीय संस्थानों द्वारा अधिकारों की सार्वभौमिक वैधता है। भारत में, मौलिक अधिकार न्यायपालिका के माध्यम से न्यायसंगत और लागू करने योग्य है। कुछ राजनेताओं का मानना है कि न्यायिक सक्रियता ने बिना संयम के विधायी और कार्यकारी क्षेत्र में दखलअंदाजी करके नियंत्रण और संतुलन की संवैधानिक प्रणाली को परेशान कर दिया है। वे बताते हैं कि यह लोकतंत्र की भावना को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करती है क्योंकि उनके और कार्यकारी में जनता के विश्वास की हानि का डर होता है। हालाँकि, जब कि संसदीय जवाबदेही सार्थक चर्चाओं और वाद-विवाद के बजाय निरंतर वाकआउट और अनुत्पादक अव्यवस्था से प्रशापित होती है।

यह कहते हुए, न्यायपालिका कानून से भी उपर नहीं है। न्यायपालिका द्वारा भ्रष्टाचार और पक्षपात के आरोप और कई मामले सामने आए हैं।

संक्षेप में, न्यायिक सक्रियता ने न केवल न्यायपालिका को बल्कि विधायिका और कार्यपालिका को भी सक्रिय किया है। इसने कई नए विधान बनाए और घोटालों और अपवादों का पर्दाफाश किया। इसने साधारण व्यक्ति के लिए बहुत अच्छा किया है, उदाहरण के लिए, 2007 में सुप्रीम कोर्ट ने वर्षों से पागलखाने में रहने वाले सभी मानसिक रूप से बीमार परखाधीन को तत्काल जारी करने का निर्देश दिया। इसने निर्णय सुनाया कि यदि कैदियों का कारावास अधिकतम सजा से अधिक हो जाता है, तो उन्हें दोशी पाए जाने पर, उन्हें भुगतना होगा और यदि उनके विरुद्ध आपराधिक परीक्षण होते हैं तो उन्हें बंद करना होगा। और उन्हें रिहा करना होगा। न्यायिक सक्रियता से कई ऐसे सकारात्मक परिणाम निकले हैं, हालांकि, हमेशा प्रत्येक वस्तु के पक्ष और विपक्ष होते हैं।

प्रदर्शन के मामले में, न्यायपालिका के कामकाज में कुछ हद तक असहज असंतोश रहा है। विशेषरूप से, समस्या क्षेत्र है: i) मामलों के निपटान में अनुचित देरी और मामलों को बचत के लिए संवेदनशीलता (जवाबदेही) की कमी; ii) कानून में परिहार्य अनिश्चितताओं को खारिज करना और इस प्रकार कार्यपालिका के कार्य को और अधिक कठिन और कभी-कभी असहनीय बनाना। iii) न्यायिक नियुक्तियों और तबादलों में पारदर्शिता का अभाव। iv) संसाधनों का खराब प्रबंधन और कानूनी सहायता सहित न्यायिक प्रशासन के अप्रभावी मानक, v) अदालतों में लंबित मामलों की मंजूरी के लिए रणनीतिक कार्य योजनाओं की अनुपस्थिति।

बोध प्रश्न 2

नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) भारत के विशेष संदर्भ के साथ न्यायपालिका की भूमिका की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2) न्यायिक सक्रियता के महत्व पर प्रकाश डालें।

.....

.....

.....

.....

3) जनहित याचिका (पीआईएल) क्या है?

.....

.....

.....

.....

6.4 निष्कर्ष

भारत में लोकतंत्र के तीन स्तंभों के साथ शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत लागू है—कार्यपालिका, विधायिका/विधानसभा और न्यायपालिका जो एक संपूर्ण लोकतांत्रिक राष्ट्र बनाने के लिए अलग-अलग संस्थाओं के रूप में अपने अलग-अलग कार्य करते हैं। आम नागरिकों को अपनी मांगों को पूरा करने में शक्तियों के पृथक्करण से लाभ हुआ है, हालांकि कुछ खामियों और कमजोरियों के बिना कई बार कार्यपालिका द्वारा सामने आने वाली समस्याओं के कार्यान्वयन के कारण नागरिकों के सामने ऐसे मामले आते हैं, जो न्यायपालिका के हस्तक्षेप को आकर्षित करते हैं। इसलिए न्यायिक सक्रियता प्रमुखता प्राप्त कर रही है। इस इकाई ने व्यापक तरीके से विधायिका और न्यायपालिका की भूमिका की जाँच की। यह न्यायपालिका की भूमिका के बदलते स्वरूप को उजागर करता है।

6.5 शब्दावली

- अलथिंग (Althing)** : यह सबसे प्राचीन विधानसभा है जो अभी भी आइसलैंड में विद्यमान है, जिसे अलथिंग कहा जाता है, जिसे 930 AD (ईसवी सन) में स्थापित किया गया था।
- द्विसदनीय विधानमंडल** : भारतीय संसद द्विसदनीय विधानसभा के रूप में दो इकाईयों या दो सदनों—राज्यसभा (उच्च सदन) और लोकसभा (निम्न सदन) के रूप में कार्य करती है—और अध्यक्षता राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, जो नाममात्र की कार्यकारिणी है।
- नाममात्र की कार्यकारी** : नाममात्र की कार्यकारी वह होती है, जो संवैधानिक रूप से सभी शक्तियों और कानूनों के क्रियान्वयन का आनंद लेती है, लेकिन व्यावहारिक रूप से प्रशासन में कोई अधिकार नहीं रखती है।
- संसद में कार्य प्रक्रिया और आचरण के नियम** : संविधान के अनुच्छेद 118(1) में संसद के प्रत्येक सदन को अपने कार्यविधि और उसके कार्य के आचरण के नियमन के लिए नियम बनाने का अधिकार देता है। संविधान के इस प्रावधान के अंतर्गत, राज्यसभा ने अपनी प्रक्रिया को विनियमित करने और 2 जून, 1964 को अपने कार्य के संचालन के लिए नियमों को अपनाया।

6.6 संदर्भ लेख

- Mishra, Sweta, 2005 unit -13, Role of the Legislature and the Judiciary, MPA-013, Public Systems Management IGNOU, New Delhi.
- Rao, K.V. (1965), Parliamentary Democracy of India, World Press, Calcutta.
- Rao, PP (2003), “Access to Justice and delay in disposal of cases, Indian Bar Review, Vol-30 pp 2085.
- websites
- <http://www.prsindia.org/theprsblog/role-parliament-holding-government-accountable> as accessed on 16-02-2021.
- <http://legislativebodiesinindia.nic.in/aims&objectives.htm> as accessed on 16-02-2021.
- <http://knowindia.gov.in/profile/the-union%20legislature.php> as accessed on 16-02-2021.
- <https://www.un.org/development/desa/disabilities/envision2030-goal15.html> as accessed on 16-02-2021.
- <https://www.latestlaws.com/articles/doctrine-of-judicial-review-in-india-a-judicial-perspective-by-fayaz-ahmed-bhat%20text=The%20constitution%20of%20india%20provides,the%20shape%20of%20Article%2013&text=This%20power%20has%20been%20confessed,part%20of%20the%20constitution> as accessed on 16-02-2021.
- <https://www.prsindia.org/theprsblog/does-judiciary-%E2%80%9Cmake-laws%E2%80%9D> as accessed on 18-02-2021.
- https://www.jstor.org/stable/43953414?read-now=1&refreqid=excelsior%3Ad03C2779ff6f9c54fa217e6153a691a1&seq=7#page_scan_tab_contents as accessed on 19-02-2021.
- https://www.jstor.org/stable/42761429?read-now=1&refreqid=excelsior%3Aaced936cdaaba.228bac&dedbf644b53a&seq=4#page_scan_tab_contents as accessed on 16-02-2021.
- <https://rajyasabha.nic.in/rsnews%20rule/rules8th.pdf> as accessed on 24-02-2021.

6.7 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
 - नेतृत्व
 - कानून बनाना

- राजनीतिक कार्यपालिका की जवाबदेही / निगरानी
 - सूचनात्मक
 - जनमत का प्रतिबिंब
 - न्यायिक
 - वित्तीय
2. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
- प्रश्नकाल विधायिका की भूमिका को कई तरह से मजबूत करता है;
 - यह नीतियों की पुष्टि करता है;
 - संसद के सदस्यों के बीच बातचीत के साधन के रूप में कार्य करता है,
 - आवंटित धन के किसी भी दुरुपयोग का संकेत देता है,
 - एक विधायी समिति की स्थापना या कानून पारित करने की सुविधा देता है।
 - पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करता है।

बोध प्रश्न 2

1. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
- भारतीय न्यायपालिका की भूमिका निम्नलिखित कार्यों के अपने प्रदर्शन से निर्धारित होती है।
- सभी को न्याय,
 - कानूनों की व्याख्या;
 - कानून बनाना;
 - न्यायिक समीक्षा;
 - नागरिकों के अधिकारों का संरक्षण;
 - संघ राज्य संघर्ष प्रस्ताव
 - सलाहकार कार्य
2. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
- न्यायिक सक्रियता से तात्पर्य विधायी और कार्यकारी क्षेत्रों में न्यायपालिका के हस्तक्षेप से है।
 - यह एक ऐसा तरीका है जिसके माध्यम से वंचित और पीड़ित नागरिकों को राहत प्रदान की जाती है।
 - कार्यपालिका और विधानसभा के कार्य में विफलता, अप्रभावी सार्वजनिक सेवा वितरण, मानव अधिकारों के उल्लंघन, संवैधानिक प्रावधानों के दुरुपयोग आदि के कारण इसका महत्व बढ़ रहा है।

- समय के साथ न्यायपालिका ने अपनी भूमिका को एक कार्यकर्ता से सकारात्मकता में परिवर्तित कर दिया है।

3. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- न्यायपालिका के पास विधानसभा और कार्यपालिका की गतिविधियों पर नजर रखने के लिए जनहित याचिका (पीआईएल) की एक प्रणाली है, जो 1976 में भारत में आरंभ हुई थी, ऐसे लोगों के लिए जो न्याय की तलाश में समाज के कमजोर वर्गों से संबंधित थे। यह कमजोर लोगों के लिए सामाजिक न्याय सुनिश्चित करता है।
- यह जनहित याचिका संरक्षण स्वास्थ्य, शिक्षा, प्रदूषण, सड़क सुरक्षा, पर्यावरण संरक्षण आदि के लिए कानून की अदालत में दायर किया गया मुकदमा है।
- जनहित याचिका उन मुद्दों पर विचार करने के लिए सुप्रीम कोर्ट द्वारा तैयार किया गया एक साधन है, जो गरीबों के संबंध में गैर-पारंपरिक और अलोकप्रिय है, जिनके पास अपनी शिकायतों के निवारण का कोई मंच नहीं है।
- पीआईएल लोगों के अधिकारों को बनाने और लागू करने के लिए एक उपयोगी उपकरण हो सकता है। यह लोकतंत्र को मजबूत करता है क्योंकि यह आम नागरिकों को उनके अधिकारों के लिए लड़ने की व्यवस्था देता है।
- जैसा कि नाम से पता चलता है, यह जनता के हित में मुकदमेंबाजी है, उदाहरण के लिए, प्रदूषण की समस्याएँ; निर्माण गतिविधियों के कारण उत्पन्न होने वाले खतरे/संकट, आतंकवाद; आदि।

इकाई 7 शासन में नेटवर्किंग और अंतर-संस्थागत समन्वय*

इकाई की रूपरेखा

- 7.0 उद्देश्य
- 7.1 प्रस्तावना
- 7.2 नेटवर्क शासन
- 7.3 नेटवर्क शासन: शक्तियां और चुनौतियां
- 7.4 अंतर-संस्थागत समन्वय
- 7.5 निष्कर्ष
- 7.6 शब्दावली
- 7.7 संदर्भ लेख
- 7.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

7.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे:

- नेटवर्क शासन की अवधारणा की व्याख्या;
- इसके तत्वों और कार्यनीतियों का विश्लेषण;
- नेटवर्क शासन के सामर्थ्य/ताकत और चुनौतियों की चर्चा; तथा
- अंतर-संस्थागत समन्वय की आवश्यकता।

7.1 प्रस्तावना

हम पहले से ही जानते हैं कि शासन क्या है, जैसा कि हमने इकाई 4 की अवधारणा में प्रस्तुत किया है, लेकिन पुनरावृत्ति करने के लिए, यह एक प्रक्रिया है, जिसके द्वारा सरकारें निर्णय लेती हैं और उन्हें कार्यान्वित करती हैं। प्राचीन सभ्यताओं से सरकार में किसी ना किसी रूप और उसके निर्णयों के क्रियान्वयन के प्रमाण मिलते हैं। शासन में मामले तब दृष्टिगोचर हुए जब विश्व सूचना और प्रौद्योगिकी के अचानक घातीय विकास के साथ एक जटिल वैश्विक गांव (Global Village) बन गया। पिछली दो शताब्दियों में, सरकार ने प्रत्येक सार्वजनिक क्षेत्र को नियंत्रित किया क्योंकि विश्व साम्राज्यवादी ताकतों के शासन में था। द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात, कई नए राष्ट्र थे जिन्होंने अपने दम पर शासन करना आरंभ किया। शासन का अर्थ विश्व बैंक द्वारा दिए गए "सुशासन" में विकसित होता रहा, जैसा कि "शासन पूर्वकथनीय, मुक्त और प्रबुद्ध नीति निर्माण (अर्थात् पारदर्शी प्रक्रिया) द्वारा सार प्रस्तुत करता है; एक पेशेवर लोकाचार से प्रभावित नौकरशाही:

*योगदान: डॉ. अनुपमा महाजन, पूर्व पोस्ट-डाक्टोरल शोधकर्ता (लोक प्रशासन), हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय, शिमला।

और एक मजबूत नागरिक समाज जो सार्वजनिक मामलों में भाग ले रहा हो और सभी कानून के नियमों के अंतर्गत व्यवहार कर रहा हो।" अब, निजी क्षेत्र जैसे हितधारकों की संख्या में वृद्धि के साथ; गैर लाभकारी क्षेत्र; अन्य राज्य; और अन्य देशों की भागीदारी में वृद्धि हुई है। शासन प्रक्रिया सहयोग/सहभागिता के प्रबंधन की ओर परिवर्तित हो रही है। यह इकाई इस बात का पता लगाएगी कि कैसे अंतर-संस्थागत समन्वय के साथ नेटवर्क शासन सार्वजनिक प्रणालियों के प्रबंधन में सुधार कर सकती है।

7.2 नेटवर्क शासन

शासन नागरिकों और समाज की जरूरतों को ध्यान में रखते हुए लोकतंत्र में सरकारी कार्यों में उत्कृष्टता का आरंभ करता है। नेटवर्क शासन, समावेशी नीति निर्माण के उद्देश्य से, संगठनात्मक गठबंधन का एक रूप है, जिसमें प्रासंगिक नीति हितधारकों को सह-निर्माता के रूप में एक साथ जोड़ा जाता है, जहां उनके समान हितों की पहचान करने और उन्हें साझा करने की अधिक संभावना होती है। यह संगठनों और व्यक्तियों के बीच सहयोगात्मक प्रक्रियाओं और व्यवस्थाओं का परिणाम है। हमने इस पाठ्यक्रम की इकाई 4 में शासन को नेटवर्क शासन के रूपों में संदर्भित किया है।

नेटवर्क शासन की अवधारणा

नेटवर्क शासन को "व्यवसाय-संघ (फर्मों) के भीतर नौकरशाही संरचनाओं और उनके बीच औपचारिक संवेदी संविदात्मक, संबंधों की अपेक्षा अनौपचारिक सामाजिक प्रणालियों द्वारा वर्णित समन्वय" के रूप में परिभाषित किया गया है। अनिश्चित और जटिल वातावरण में जटिल सार्वजनिक उत्पादों और सेवाओं के समन्वय के लिए इसका तेजी से उपयोग किया जाता है। नेटवर्क शासन में दो सबसे महत्वपूर्ण घटक हैं— स्वतंत्र इकाइयों के बीच संसाधनों की परस्पर-क्रिया और प्रवाह है। इस तरह के अनुबंध गतिशील और प्रवाही वैश्विक वातावरण के लिए लचीले और अनुकूलक होने के लिए रुपांकित (डिज़ाइन) किए गए हैं। यह व्यवस्था केंद्रीकरण के विपरीत है। इसमें विशेष कार्यों को करने के लिए निजी क्षेत्र और गैर-लाभकारी क्षेत्र से कई एजेंसियां शामिल हैं। सभी उक्त एजेंसियों और संगठनों के बीच समन्वय विभिन्न परिभाषाओं में सामान्य कारक है। वे लोक प्रशासन के पहले के युग की तरह साइलो (Silos) (स्वतंत्र रूप से अधिक परस्पर क्रिया और जानकारी साझा किए बिना) में काम नहीं कर सकते। सार्वजनिक प्रणाली प्रबंधन नीतिगत मामलों को हल करने के लिए, क्षेत्रों के बीच एक आसान और सुलभ परस्पर क्रिया के लिए एक तंत्र में परिवर्तित हो गया है।

शासन की प्रक्रिया में सरकार, बाजार, समुदाय, नागरिक और कई पणधारी शामिल हैं। वर्तमान समय में राज्य द्वारा कई हितधारकों को कार्यों, शक्तियों, अधिकार, जिम्मेदारियों के वितरण द्वारा अंकित किया गया है। यह नागरिक समाज की भागीदारी के साथ शासन की सीमा का विस्तार कर रहा है। यह संगठनों की व्यवस्था का प्रारूप है, जिसमें विभिन्न समूह, सार्वजनिक, निजी और गैर-लाभकारी संगठन सम्मिलित हैं जो विभिन्न सेवाएं और समाधान प्रदान करने की दिशा में अपने सभी पणधारियों के बीच ज्ञान और कौशल को साझा करने के लिए एक साथ आए हैं।

कास्टेल्स (1997) प्रौद्योगिकी, संचार, उत्पादन और राजनीति में परिवर्तन के कारण नेटवर्क समाज के उदय की व्याख्या करते हैं। राज्य नागरिकों को व्यापक कल्याण प्रदान करने में असमर्थ होने के कारण, नेटवर्क के नए रूप में महत्व प्राप्त कर रहे हैं। ये सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों, नौकरशाही और बाजार के बीच के अंतर को कम और उन्हें एकीकृत करते हैं।

नेटवर्क शासन इस प्रकार कई रूप धारण कर रहा है:-

मेटा-शासन: हाल ही के वर्षों में, मेटा-शासन की अवधारणा सामने आई है, जिसका अर्थ है, संस्थागत रचना नेटवर्क फ्रेमिंग या प्रक्रिया प्रबंधन और प्रत्यक्ष भागीदारी का संयोजन। यह न्यागत और विकेंद्रीकृत निर्णय लेने वाले संगठनों पर कुछ अप्रत्यक्ष औपचारिक पदानुक्रमित नियंत्रण का परिचय देता है। यह पदानुक्रमित, बाजार और नेटवर्क शासन का प्रबंधन करके समन्वित शासन प्राप्त करने पर केंद्रित है।

नीति नेटवर्क (Policy Networks): ये ब्रिटेन में लोकप्रिय हैं, जिसमें कई हितधारक शामिल हैं जो अपने विशिष्ट लक्ष्यों और कार्यनीतियों के अनुसार कार्य करते हैं, फिर भी वांछित सार्वजनिक नीति परिणामों को प्राप्त करने के लिए एक-दूसरे पर निर्भर हैं। यूके में केंद्र सरकार के विभागों पर आधारित कार्यात्मक नीति नेटवर्क का विस्तार अधिक हितधारकों को विशेष रूप से निजी और स्वैच्छिक क्षेत्रों से शामिल करने के लिए किया गया है (रोड्स, 1995)। इसमें सरकार और अन्य सामाजिक कार्यकर्ताओं के बीच स्थायी और परस्पर-निर्भर संबंधों का समुच्चय सम्मिलित है जिसका उद्देश्य नीति निर्माण की प्रक्रियाओं और परिणामों को समझना है। पारस्परिक रूप से सहमत नीतियों, प्रस्तावों, समस्याओं को हल करने के लिए स्थापित प्रक्रियाओं के ढांचे का विकास समाधानों तक पहुंचने आदि के विकास में परस्पर क्रियाएं समाप्त हो जाती हैं। उदाहरण के लिए विश्व बांध आयोग (World Commission on Dams) वैश्विक जल भागीदारी इत्यादि, नीति नेटवर्क के उदाहरण हैं।

समावेशी नीति निर्माण: यह व्यवस्था, नीति निर्धारण, नीति अपनाने; जांच करने और मूल्यांकन करने के क्षेत्रों में आवश्यक विशेषज्ञता रखने वाले सरकारी और गैर-सरकारी पणधारियों के बीच सहभागिता का परिणाम है। पी पी पी मॉडल (सार्वजनिक और निजी भागीदारी); सहकारी प्रबंधन उदाहरण के लिए स्वयं सहायता समूह; सामुदायिक उद्यम कुछ ऐसे तरीके हैं, जिनसे नेटवर्क शासन में यह सामाजिक-राजनीतिक परस्पर क्रिया काम कर सकती है। कई पणधारियों के कारण नेटवर्क शासन में कोई अलग सीधा पदानुक्रम नहीं है। वे सभी क्षैतिज रूप से सामाजिक उप-प्रणालियों में रखे जाते हैं, जिनकी नीति विकास और मूल्यांकन में महत्वपूर्ण भूमिका होती है। सरकार नेटवर्क शासन की चालक बन जाती है और अपनी विकासात्मक गतिविधियों को करने के लिए आवश्यक चैनल (संपर्क) स्थापित करती है। प्रभावशाली नेटवर्क शासन प्राप्त करने के लिए एक सक्षम वातावरण की पूर्व-आवश्यकता होती है जो प्रत्येक परियोजना या गतिविधि के लिए विभिन्न आवश्यकताओं के कारण जटिल हो सकती है।

नेटवर्क शासन के तत्व

नेटवर्क शासन में विभिन्न पणधारी शामिल हैं, जैसे कि जन प्रतिनिधि, नौकरशाही, हित समूह, पेशेवर संघ, शिक्षा, मीडिया आदि। यह सीधा और क्षैतिज दोनों तरह से संचार स्थापित करता है, हितधारकों के बीच परस्पर क्रिया के माध्यम से नवाचार, रचनात्मकता की सुविधा प्रदान करता है और आम सहमति/सर्वसम्मति स्थापित करता है। कुछ मुख्य तत्व हैं जो नेटवर्क शासन के संदर्भ में नीति विकास को मजबूत करते हैं। यह हैं :-

- i) **हस्तक्षेप:** बिना किसी दिशात्मक समन्वय के अनौपचारिक सामाजिक संपर्क।
- ii) **परस्पर क्रिया:** सहयोगात्मक; अर्ध-समन्वित और अर्ध-औपचारिक नेटवर्किंग।
- iii) **बीच-बचाव (अंतः क्षेप):** कानूनी संरचनाओं में सामाजिक पारस्परिक क्रिया के औपचारिक चैनल।

- iv) परस्पर-निर्भरता: नीति और सेवा वितरण को स्वतंत्र हितधारकों के नेटवर्क में गठित और कार्यान्वित किया जाता है।
- v) अंतः क्रिया: एक की अपेक्षा कई हितधारकों के बीच बातचीत अर्थात् सरकार।
- vi) संस्थागत: संस्थागत संबंध सामाजिक नेटवर्क के माध्यम से विकसित होते हैं जो लेनदेन की लागत को कम करते हैं।

नेटवर्क शासन की प्रकृति

नीति निर्माण प्रक्रिया में उच्च प्रभावशीलता के लिए विचार-विमर्श और आम सहमति निर्माण को बढ़ावा देने के लिए एक लोकतांत्रिक राजनीति में विकेंद्रीकरण आवश्यक है। यह पारस्परिक साधारण से विशेष दृष्टिकोण को विशेष से साधारण दृष्टिकोण में नहीं बल्कि एक सहभागिता को रद्द कर देता है। एक समाज नेटवर्क बनाने के लिए नागरिकों, संगठनों और समुदायों को एक अनौपचारिक नेटवर्क में एक साथ लाया जाता है। नेटवर्क शासन जिसे कई लोगों द्वारा सहयोगी शासन भी कहा जाता है, को एक प्रतिमान के रूप में माना जा रहा है। (एक प्रतिमान अवधारणाओं या विचार स्वरूपों का एक अलग संग्रह है, जिसमें सिद्धांतों, शोध विधियों, अभिधारणाओं और मानकों को सम्मिलित किया गया है, जो किसी क्षेत्र में वैध योगदान का गठन करते हैं), जो सरकार के लिए न केवल सार्वजनिक भाषण देते हैं बल्कि जनमत की प्रकृति में ठोस निर्णय लेते हैं, नीति का विकास और उसे कार्यान्वयन का रूप देते हैं और संतुष्टि भी प्रदान करते हैं। दिल्ली मेट्रो रेल कॉर्पोरेशन (DMRC) सहयोगी शासन के मॉडल का एक उदाहरण है। केंद्र और दिल्ली सरकार मुख्य हितधारक हैं। इसका वित्त पोषण जापानी अंतरराष्ट्रीय सहयोगी एजेंसी (JICA) के माध्यम से है।

शासन पारंपरिक नव लोक प्रबंधन से नव लोक सेवा और नव लोक शासन की ओर बढ़ रहा है। इसका अर्थ है कि नागरिकों के साथ जुड़ाव और भागीदारी के माध्यम से उनके साथ एक मुक्त/स्पष्ट सार्वजनिक संवाद होना चाहिए। इसलिए विशेष शब्द फिर से शासन के साधारण से विशेष या विशेष से साधारण दृष्टिकोण की अपेक्षा "परिचालन" के पूर्ण चक्र में वापस आ गया है। एक नए शब्द 'राष्ट्र राज्य' (Nation-State) शब्द को नेटवर्क राज्य (Network State) तंत्र से परिवर्तित कर दिया गया है, जिसमें सरकार या राज्य शासन के स्थानीय क्षेत्रीय और वैश्विक नेटवर्क में अंतर्निहित है।

नेटवर्क शासन की कार्यनीतियाँ

नेटवर्क शासन विभिन्न एजेंसियों के बीच औपचारिक और अनौपचारिक नेटवर्किंग पर आधारित है, जिसमें गैर-राज्य हितधारक विशेष और सामान्य खिलाड़ी हैं। इसके लिए सरकारी और गैर-सरकारी पणधारियों के बीच संबंधों और इंटरफेस के पुनर्गठन की आवश्यकता है। नेटवर्क में नौकरशाही की कई परतों को समाप्त करने और विकास के उद्देश्यों को प्राप्त करने की क्षमता है। इसकी कार्यप्रणाली के संदर्भ में नेटवर्क शासन के लिए दो अवधारणाएं अंतर्निहित हैं; जो नेटवर्किंग और नेटवर्क प्रबंधन है। नेटवर्किंग का तात्पर्य है कि प्रबंधक चाहे सार्वजनिक हो या निजी, उसका प्रशासन में प्रभावशीलता बढ़ाने के लिए विभिन्न प्रकार के पणधारियों के साथ अधिक संबंध होता है, हालाँकि नेटवर्किंग को दुःप्रभाव के रूप में पक्षपात से ग्रस्त किया जा सकता है। राजनेताओं; निगमित प्रबंधकों, या गैर-सरकारी संगठनों जैसे विशिष्ट हितधारकों के साथ अधिक विशिष्ट संबंध होना महत्वपूर्ण है। दूसरी ओर, नेटवर्क प्रबंधन कार्यनीतियों में निम्नलिखित शामिल है:-

- हितधारकों के बीच बातचीत की प्रक्रिया को आसान बनाने के लिए एक अनुकूल वातावरण का विकास;
- बेहतर समन्वय के लिए नेटवर्क ढांचे को संशोधित करना;
- सहकारी अनुसंधान और तथ्य-खोज की सहायता से नवीन कार्य योजनाओं की खोज; तथा
- पूंजी के संसाधन को सुगम बनाने के लिए प्रबंधकों के बीच बातचीत कौशल का निर्माण।

नेटवर्क शासन का परिणाम प्रभावशाली होता है, लेकिन इसे पारंपरिक तरीकों से प्राप्त नहीं किया जा सकता है। प्रत्येक परियोजना की अपनी आवश्यकताएं होती हैं; इसलिए, नेटवर्किंग पर काम करने और तकनीक की सहायता से समन्वय में सुधार के अतिरिक्त एक भी कार्यनीति नहीं हो सकती है।

नेटवर्क शासन के प्रकार

नेटवर्क शासन तीन प्रकार के होते हैं—दलाल (Brokered), गैर-दलाल (Non-Brokered) और प्रतिभागी शासित। गैर-दलाल नेटवर्क शासन में, जिसे साझा शासन (Shared governance) भी कहा जाता है, नेटवर्क पूर्ण रूप से नेटवर्क (तंत्र) बनाने वाले संगठनों द्वारा शासित हो सकता है और विकेंद्रीकरण को मजबूत करने वाले सभी संगठनों के बीच पारस्परिक क्रिया होती है। दूसरी ओर, दलाल नेटवर्क शासन का संगठन-से-संगठनों के बीच सीधा संपर्क हो सकता है। एक केंद्रीकृत नेटवर्क (तंत्र) दलाल का होता है जो नेटवर्क का रखरखाव और अस्तित्व जैसे मुद्दों के लिए एक प्रमुख संगठन हो सकता है। विशिष्ट स्थिति और वातावरण के आधार पर नेटवर्क तैयार करने के लिए दो प्रकारों में से किसी एक का चयन किया जा सकता है। एक तीसरे प्रकार का नेटवर्क शासन है, जिसे प्रतिभागी-शासित नेटवर्क (तंत्र) कहा जाता है, जिसे सामान्य रूप से और हाल ही में अपनाया गया है। यह बिना किसी विशिष्ट शासन निकाय के स्वयं नेटवर्क के सदस्यों द्वारा शासित होता है। नेटवर्क (तंत्र) में संलग्न संगठनों के प्रतिनिधियों के बीच औपचारिक या अनौपचारिक बैठकें हो सकती हैं। हालांकि, शासन की प्रक्रिया में केंद्रीकरण/विकेंद्रीकरण की भागीदारी के विभिन्न स्तर हो सकते हैं। आंतरिक और बाहरी संबंधों का प्रबंधन स्वयं संगठनों द्वारा किया जाता है। उन्हें कच्चे माल का स्रोत बनाना होता है, उत्पाद का निर्माण करना होता है और फिर उसका विवरण भी करना होता है। प्रतिभागी नेटवर्क शासन का उपयोग स्वास्थ्य क्षेत्र, शिक्षा, विकास क्षेत्र और सार्वजनिक सामुदायिक संगठनों में किया जाता है।

बोध प्रश्न 1

नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिये।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों अपने उत्तर को मिलाइये।

1) नेटवर्क शासन की अवधारणा की व्याख्या कीजिये।

.....

.....

.....

2) नेटवर्क शासन के तत्व क्या है ?

.....
.....
.....

3) नेटवर्क शासन कार्यनीतियों की सूची बनाइए।

.....
.....
.....

7.3 नेटवर्क शासन: शक्तियां और चुनौतियां

सरकार के बदले हुए उद्देश्यों और लक्ष्यों के साथ एक वैश्वीकृत दुनिया में, सरकारें नेटवर्क शासन की ओर अग्रसर हुई हैं, जिसमें कई सफल कार्य हुए हैं। इसकी शक्तियाँ निम्नलिखित हैं:

1) शासन संरचना: सरकार के पास अपनी प्रक्रियाओं की प्रणाली की रचना करने का एक कठोर रूप, प्रक्रियाएं, नियंत्रण तंत्र है लेकिन प्रबंधन के पास यह समस्या नहीं है। वे नेटवर्क शासन में लचीला तंत्र बनाते हैं, जो पारदर्शिता और जवाबदेही को बढ़ावा देता है, इस प्रकार यह भ्रष्टाचार की संभावना को कम करता है। नेटवर्क शासन में विकेंद्रीकरण की विशेषता एक व्यापक रूप से वितरित शक्ति संरचना बनाती है, जो नियंत्रण और संतुलन शक्ति है। वे स्व-विनियमन और स्व-शासन बन जाते हैं और उनमें अधिक लचीलापन होता है। यह विशिष्ट कार्य को गति प्रदान करता है, उदाहरण के लिए एक आपदा संकट में, दल/समूह में अधिक विशेषज्ञों को शामिल करके मामलों को शीघ्रता से हल किया जा सकता है और बाद में, उन्हें उस स्थल पर छोड़ दिया जाता है।

2) विभोषज्ञता: सरकार के साथ नेटवर्किंग करने के लिए अन्य हितधारकों को मूल रूप से इसलिए बुलाया जाता है क्योंकि वे विशेषज्ञता लाते हैं। कार्य को पूरा करने के लिए बुलाए गए विशेषज्ञों के पास अपेक्षित विशेषज्ञता होती है जिसकी नौकरशाही और राजनीतिक अधिकारियों में कमी है। चूंकि नेटवर्क शासन अस्पष्ट व्यवस्था पर आधारित है, उन्हें नीति नेटवर्क (तंत्र) तैयार करने में भाग लेने के लिए एक विशेष अवधि के लिए काम पर रखा जा सकता है और काम समाप्त होने के पश्चात उन्हें कार्य भार से मुक्त कर दिया जाता है। तकनीकी समस्याओं के समाधान खोजने के लिए यह कार्य विशिष्ट शासन का है।

3) संचालन में आसानी: नेटवर्क शासन के वितरित नियंत्रण में प्रक्रियाओं के सरलीकरण का लाभ होता है, जिसके परिणाम स्वरूप उत्तरदायित्व के निर्णय निर्माताओं के उत्तरदायित्व में कमी आती है। वह उत्पादक रूप से काम करने के लिए कम डेटा (तथ्य) के साथ निर्णय लेने में अधिक स्वतंत्र अनुभव करते हैं। सूचना और तथ्य का एक विकेंद्रीकृत नेटवर्क (तंत्र) है, जिसके परिणाम स्वरूप परिचालन में आसानी होती है।

4) हितधारक की भागीदारी: नेटवर्क शासन में सभी प्रकार के हितधारकों को शामिल करने की क्षमता होती है, उदाहरण के लिए निर्माता; कच्चे माल के आपूर्तिकर्ता; कर्मचारी,

एजेंट और वितरक जिन्हें सहयोगी प्रयास के तहत पूर्ण रूप से एक साथ लाया जाता है। सूचना को एक दूसरे तक पहुंचाने में समय और लागत को कम करने के लिए प्रत्यक्ष जुड़ाव होते हैं। इस तरह के सहयोग अधिक स्थायी और सफल होते हैं।

5) सह-विनियमन (Co-regulation): गैर-सरकारी हितधारक नेटवर्क शासन में सह-नियामक बन जाते हैं, जिससे उन्हें समय बचाने वाली चिंताओं को प्रत्यक्ष रूप से हल करने की स्वतंत्रता मिलती है। महंगे सामाजिक लेखा परीक्षा (ऑडिट) की बहुत कम आवश्यकता होती है क्योंकि जाँच और संतुलन के अतिरिक्त नियम है, उदाहरण के लिए, कॉपोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व में, हितधारकों और लाभार्थियों के साथ प्रत्यक्ष जुड़ाव के कारण लेखा परीक्षा की आवश्यकता के बिना अधिक दक्षता देखी जाती है। हितधारक मुद्दों की प्रत्यक्ष रूप से सूचना देकर स्वयं ग्रहण कर सकते हैं। सहभागिता के हितधारकों द्वारा ताकत, कमजोरियों, अवसरों और खतरों (Strengths Weaknesses Opportunities Threats-SWOT) पर प्रत्यक्ष रूप से प्रतिक्रिया प्राप्त की जा सकती है क्योंकि स्थापित व्यवस्थित प्रक्रियाओं के माध्यम से उन्हें जानकारी उपलब्ध होती है।

6) उपयोगकर्ता-आधारित (User-based): शोध अध्ययनों से इस बात के पर्याप्त प्रमाण है, कि प्रबंधन कार्यकारी की विचार-मंथन बैठकों की अपेक्षा उपयोगकर्ताओं की जरूरतों और मांगों के बारे में प्रौद्योगिकी की सहायता से उपयोगकर्ताओं से जानकारी एकत्र करने की अनुमति होती है। नेटवर्क शासन में एक विकेंद्रीकृत प्रणाली सभी हितधारकों को अपने विचार स्पष्ट रूप से प्रस्तुत करने की अनुमति देती है, जिससे संगठन को एक लाभदायक मांग पर लाया जाता है और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के निजीकरण की आवश्यकता को समाप्त किया जाता है।

7) लोकतंत्र को मजबूत करता है: नेटवर्क शासन लोकतंत्र को मजबूत करता है, जिसे राजनीतिक कार्यपालिका द्वारा स्वशासन और स्व-नियमन की अंतर्निहित नींव के कारण ही पसंद किया जाता है। सरकार को अप्रत्यक्ष नियंत्रण की आवश्यकता नहीं है, लेकिन अपने आकार और जिम्मेदारियों को अप्रत्यक्ष हस्तक्षेप के स्तर तक कम कर सकती है, उदाहरण के लिए, हितधारकों के प्रदर्शन के आधार पर कर प्रोत्साहन या दंड। यह मितव्ययता, दक्षता और प्रभावशीलता को बढ़ाने में सहायता करता है।

8) नवीनता (Innovation): नेटवर्क शासन में कई हितधारक शामिल हैं जो कई नवीन विचारों और विशेषज्ञता को एक साथ लाते हैं। प्रौद्योगिकी ने स्थानिक और समय के संदर्भ में एक बड़ा नीति ढांचा बनाना संभव बना दिया है, जिस में विभिन्न पृष्ठभूमि से उत्पादक सामग्री प्रदान करने के लिए अधिक से अधिक विशेषज्ञ और नीति निर्माता शामिल हैं। चल रही महामारी COVID-19 के दौरान, यह देखा गया है कि संकट के समय में जूम या गूगल मीट (Zoom or Google meet) के माध्यम से ऑनलाइन मीटिंग द्वारा शासन किस प्रकार संभव हुआ।

9) सार्वजनिक निजी भागीदारी (Public Private Partnership): पी पी पी मॉडल नेटवर्क शासन के परिणामस्वरूप, विशेष रूप से, पूंजी परियोजनाओं में रहने के लिए आ गया है। भारत में, यह देखा गया है कि कैसे विभिन्न हितधारी परियोजनाओं को सूचित समय और लागत में पूरा करने के लिए एक साथ आते हैं, तथा भ्रष्टाचार के अवसरों को समाप्त करते हैं। इस प्रकार, यह कहा जा सकता है कि बढ़ती हुई और विकासशील अर्थव्यवस्थाओं के लिए नेटवर्क शासन के कई लाभ हैं, जो कि सरकारी ऋण में कमी, मंत्रालय जवाबदेही में कमी और लोक संपत्ति के निरंकुश नियंत्रण के बिना विकासात्मक गतिविधियों को पूरा करते हैं।

समाज और राज्य संस्थानों की एक विकसित दुनिया में, सार्वजनिक प्राधिकरण की धारणा भी बदल रही है। विश्व भर में आज की सरकारें सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के कुशल और प्रभावी वितरण के लिए नेटवर्क शासन जैसे नए तरीकों की तलाश कर रही हैं। नेटवर्क शासन क्या है और इसके लाभों को समझने के पश्चात इसकी कमजोरियों की अवहेलना नहीं की जा सकती है। लोक प्रशासन के लिए बेहतर नेटवर्क स्थापित करने के लिए उन्हें कम करने में सक्षम होने के लिए इसकी कमियों का अध्ययन करना महत्वपूर्ण है। नेटवर्क शासन की चुनौतियाँ निम्नलिखित हैं।

1) जटिल नेटवर्क और जवाबदेही: यह समझा गया है, कि नेटवर्क शासन में जटिल परस्पर-संबंध होते हैं जो एक स्पष्ट संरचना में पदानुक्रम स्थापित करने के संघर्ष की ओर ले जाते हैं। सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के वितरण पर राज्य द्वारा निगरानी का नुकसान एक निर्णय लेने वाले संरचना के उद्भव के कारण होता है जिसका कोई राज्य नियंत्रण नहीं होता है। नेटवर्क में एक सह-विनियम तंत्र या स्व-विनियमन हो सकता है, लेकिन राज्य राजनीतिक रूप से कार्यनीतिक क्षेत्रों पर अपना नियंत्रण खो देता है, जिसके परिणामस्वरूप अनैतिक व्यवहार और जवाबदेही की हानि होती है। पक्ष जुटाव और दबाव समूह उभर सकते हैं जो प्रक्रियाओं और अनुबंधों को प्रतिकूल कर सकते हैं; या लेन-देन की लागत उनके पक्ष में कर सकते हैं। चूंकि एक नेटवर्क में संगठन और व्यक्ति पारंपरिक लोक प्रशासन की तरह सरकार द्वारा संचालित नहीं होते हैं, इसलिए बाहरी जवाबदेही स्थापित करना कठिन होता है।

2) लक्ष्य अनुकूलता या एकरूपता: नेटवर्क शासन में कई पणधारी/हितधारक हैं, जिनके पास लक्ष्यों की अपनी अवधारणा है, लेकिन विशिष्ट परियोजना में सभी जगह अभिकर्ताओं को समान होना चाहिए। विभिन्न पणधारियों के बीच असहमति होने पर लक्ष्य अनुकूलता या एकरूपता एक समस्या बन सकती है। यह बहुत अधिक तथ्य, तालमेल की कमी, शक्ति संबंधों में असंतुलन; अवसरवाद; और बाहरी नकारात्मकता के कारण हो सकता है। ऐसी समस्याओं के परिणामस्वरूप लक्ष्यों या उद्देश्यों में दृष्टिलोप होता है।

3) संचार: प्रत्येक संस्था या संगठन के संचार का अपना तरीका होता है। हालांकि, व्यक्तियों और संगठनों की बहुलता के कारण, जैसे-जैसे नेटवर्क बड़ा होता जाता है, प्रभावी संचार माध्यम को बनाकर रखना, नेटवर्क प्रदर्शन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करने वाली एक चुनौती बन जाता है।

4) समन्वय: नेटवर्क शासन में प्रभावी होने के लिए तुलनात्मक प्रदर्शन आवश्यक है लेकिन भले ही एक पणधारी पीछे रह जाए, यह संपूर्ण नेटवर्क (तंत्र) के प्रदर्शन को प्रभावित करता है। यह अधिकतर एक संकर संरचना में होता है जहां विभिन्न कार्य शैलियों के साथ सार्वजनिक और निजी पणधारियों का मिश्रण होता है। 'सरकार से शासन की अवधारणा पर बहुत सी शैक्षिक चर्चा है। नेटवर्क भागीदारों की बहुलता के परिणामस्वरूप कभी-कभी समावेशी नेटवर्क की अपेक्षा बहिष्करण होता है, जो अलोकतांत्रिक होते हैं और उनमें पारदर्शिता की कमी होती है।

5) नेटवर्क भागीदारी का मुद्दा: नेटवर्क शासन में कौन भाग ले सकता है या नहीं, इस मुद्दे का पता लगाना कठिन है, क्योंकि सरकार नेटवर्क शासन में पीछे हटती है। सामान्य रूप से, एक परियोजना के लिए विशिष्ट नेटवर्क का आरंभकर्ता विभिन्न पणधारियों को एक साथ लाकर अग्रणी बन जाता है। नेटवर्क शासन के लिए सह-शासन

द्वारा स्पष्ट पदानुक्रमित संरचना में सभी अभिकर्ताओं के लिए एक समान प्रतिनिधित्व की आवश्यकता होती है, लेकिन वास्तव में सरकार के पास अभी भी नियंत्रण शक्ति है। नेटवर्क में नियंत्रण और नेतृत्व के संबंध में हितधारकों के बीच संघर्ष हो सकता है।

7.4 अंतर-संस्थागत समन्वय

समन्वय को ही एकमात्र तरीका माना गया है, जिससे नेटवर्क शासन को कार्यान्वित किया जा सकता है। चुनौतीपूर्ण कार्य और विकासात्मक लक्ष्यों के साथ तेजी से बदलती दुनिया में, लक्ष्यों और उनके कार्यों को प्राप्त करने के लिए सभी संबंधित एजेंसियों और पणधारियों के समन्वय के लिए एक तंत्र होना चाहिए। 2015 में, संयुक्त राष्ट्र ने एजेंडा 2030 के अंतर्गत 17 सतत विकास लक्ष्यों (एस डी जी) की स्थापना की, जिसमें 192 सदस्य देशों ने 2030 तक प्राप्त करने का संकल्प लिया, जिसमें से भारत एक सक्रिय भागीदार था। एस डी जी सभी प्रासंगिक विकास संबंधित मुद्दों और प्रसंगों को सम्मिलित करते हैं, जो हमारे वैश्विक समाज को प्रभावित करते हैं। ऊपर की चर्चा से यह स्पष्ट है कि सरकारें अकेले लक्ष्यों तक नहीं पहुंच सकती हैं। सरकारें, सिविल सेवा संगठन, निजी क्षेत्र और अंतरराष्ट्रीय संस्थान सभी को एक साथ मिलकर शासन के लिए नेटवर्क बनाने की भूमिका निभानी होती है। एक मजबूत संस्थागत ढांचा जो सभी क्षेत्रों के संस्थानों के बीच समन्वय द्वारा निर्देशित होता है उसे बाहर की आवश्यकता है। इकाई का यह भाग एस डी जी के विशेष संदर्भ में इस पहलू पर चर्चा करेगा क्योंकि वे सभी समावेशी हैं। संयुक्त राष्ट्र ने समन्वय प्राप्त करने के लिए तंत्र और तरीके सुझाए हैं। अन्य तरीकों में, मुख्य जोर संयुक्त राष्ट्र की सिफारिशों पर होगा क्योंकि भारत उनका पालन करने का प्रयास कर रहा है। नीति आयोग, भारत का सर्वोच्च विशेषज्ञ दल और नियोजन निकाय है जो उन नीतियों को तैयार करता है, जिन्हें बजटीय अनुमानों में अनुवादित किया जाता है, जिन्हें उनके समायोजन के लिए संसद में प्रस्तुत किया जाता है। एस डी जी के आधार पर बजट तैयार किया जाता है और भारत ने अपने प्रदर्शन लक्ष्य मापने के लिए एस डी जी की क्रम सूची तैयार की है। हालांकि, अंतर-संस्थागत समन्वय के बिना उन्हें प्राप्त करने का कोई तरीका नहीं है।

भारत में नेटवर्क शासन के लिए अलग समन्वय तंत्र नहीं है और अंतर-मंत्रालय समितियां इस उद्देश्य की पूर्ति करती हैं। समन्वय के मुद्दे के समाधान के लिए और अधिक कार्य करने की आवश्यकता है। संयुक्त राष्ट्र द्वारा सुझाए गए तरीके से विश्व भर में अंतर-संस्थागत समन्वय पर काम करने के तरीके नीचे दिए गए हैं।

1) मौजूदा प्रभासनिक ढांचे को अपनाना: कई देश समन्वय के लिए मौजूदा संस्थागत तंत्र को अपना रहे हैं। संचालन के लिए सरकार की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण है ताकि सत्ता और पदानुक्रम हो लेकिन नेटवर्क शासन में यह देखा गया है कि यह अच्छी तरह से काम नहीं करता है क्योंकि नेटवर्क (तंत्र) में भागीदार एक क्षैतिज संरचना की अपेक्षा करते हैं जहां सभी की आवाज होती हो। उदाहरण के लिए, भारत में अंतर-राज्य परिषद, जो संविधान के अनुच्छेद 263 के प्रावधानों के आधार पर राष्ट्रपति के आदेश द्वारा स्थापित एक संवैधानिक निकाय है, जो एक अंतर-सरकारी संस्थान है, जिसे नीतियों, सामान्य हितों के विषयों, राज्यों के बीच विवादों पर चर्चा या जांच करने का कार्य सौंपा गया है। माल और सेवा कर (GST) परिषद वस्तु और सेवा कर से संबंधित मुद्दों पर केंद्र और राज्य सरकारों को सिफारिशें प्रदान करने के लिए एक संवैधानिक निकाय है। ये केंद्र और राज्यों से संबंधित मामलों पर समन्वय सुनिश्चित करता है। भारत ने 'गवर्नमेंट टू

सिटिजन टू गवर्नमेंट' (G2C2G2) मॉडल आरंभ किया जो पणधारी की भागीदारी और प्रतिक्रिया पर आधारित है। नागरिक जुड़ाव और पणधारी भागीदारी के संबंध में इस मॉडल को व्यापक रूप से स्वीकार किया गया है। यह एक परस्पर संवादात्मक ई-गवर्नेंस मॉडल है जो शासन में नागरिकों की भागीदारी सुनिश्चित करता है, उदाहरण के लिए, ऑनलाइन शिकायत निवारण, ई-मतपत्र, जनमत सर्वेक्षण आदि। इसका उद्देश्य संबंधित पणधारियों के बीच बातचीत को सुविधाजनक बनाना है।

2) नए समन्वय तंत्र की स्थापना: विकास के लिए पारंपरिक नौकरशाही दृष्टिकोण अनुत्पादक रहा है, जिससे नए समन्वय तंत्र की आवश्यकता हो गई है। सरकार के साथ कई पणधारियों की व्यापक भागीदारी, जैसे नागरिक समाज, व्यवसाय, परोपकार, शिक्षा और अन्य विकास के प्रयासों को बढ़ाने के लिए आवश्यक हैं। हालाँकि, अंतर-मंत्रालय आयोगों के साथ, जो सबसे बड़ी समस्या उत्पन्न होती है, वह है राजनीतिक हितों का उच्च जोखिम और एक छोटा लोकालुभावन (Populist) तुष्टीकरण (Appeasement) दृष्टिकोण। गैर-सरकारी प्रतिनिधित्व को प्रतिनिधियों को सर्वसम्मति प्राप्त करने के लिए मंत्रियों और वरिष्ठ अधिकारियों के साथ अप्रतिबंधित जुड़ाव के लिए अधिक आवाज और क्षमता की आवश्यकता है।

3) लंबवत सुसंगतता (Vertical Coherence): किसी भी समन्वय समिति या परिषद की स्थापना की जाती है उसमें स्थानीय सरकार के प्रतिनिधि लंबवत और साथ ही क्षेत्रीय समन्वय प्रदान करते हैं। स्वैच्छिक प्रयास से परे एक नए कानूनी ढांचे को अपनाकर नीचे से ऊपर तक भागीदारी की (गैर-सरकारी हितधारकों के साथ) दृष्टिकोण शामिल होने चाहिए।

4) प्रति-क्षेत्रीय सहयोग और समन्वय: एकाधिक एस डी जी प्राप्त करने के लिए प्रति-क्षेत्रीय सहयोग और समन्वय की आवश्यकता होती है। ऐसे परस्पर संबंधित लक्ष्य होते हैं जिन्हें एक ही समय में संबोधित किया जा सकता है यदि विभिन्न एजेंसियों के बीच समन्वय हो, उदाहरण के लिए लक्ष्य जैसे परिवार कल्याण; बाल विकास; जल स्वच्छता और पर्यावरण सभी परस्पर जुड़े हुए हैं।

5) सतत विकास लक्ष्य (एस डी जी) की प्रगति की निगरानी: भारत ने प्राप्त किए गए लक्ष्यों के मापन के लिए एक एस डी जी इंडेक्स इंडिया विकसित किया है ताकि यह समझ सके कि देश समग्र रूप से और विशिष्ट क्षेत्रों में कहां खड़ा है। यह अधिकारियों को उन अपूर्ण क्षेत्रों को समझने में सक्षम बनाता है जहां अधिक काम की आवश्यकता होती है। जून 2021 में, नीती आयोग ने एस. डी. जी. इंडिया इंडेक्स प्रकाशित की है।

6) बहु-स्तरीय शासन संरचना: एक बहु-स्तरीय शासन संरचना नेटवर्क (तंत्र) में पणधारियों के बीच समन्वय को बेहतर बनाने में सहायता करती है। ऐसी संरचना में मुख्य तत्व नेतृत्व होना चाहिए; दीर्घकालिक, मध्यम अवधि और अल्पकालिक योजनाएं और उनका एकीकरण होना चाहिए। एक संस्थागत समन्वय तंत्र होना चाहिए जो विकास लक्ष्यों की देखरेख, योजना और उनका संचालन कर सके। एक सुव्यवस्थित और तकनीकी रूप से सक्षम योजना सचिवालय या विभाग होना चाहिए जो क्षेत्रीय और लंबवत बहु-पणधारी समन्वय का समर्थन करने के लिए जिम्मेदार हो।

ऊपर दिए गए दिशा-निर्देश संयुक्त राष्ट्र द्वारा प्रस्तावित किए गए हैं जिन्हें सभी देशों द्वारा नेटवर्क शासन में सुधार के लिए अपनाया जाना चाहिए जो धीरे-धीरे वैश्विक शासन बन जाता है क्योंकि कई पणधारी विश्व भर में हैं। हालांकि, इस क्षेत्र में बहुत कुछ करने की आवश्यकता है।

बोध प्रश्न 2

नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइये।

1) नेटवर्क शासन की शक्तियों और चुनौतियों की सूची बनाइए।

.....

.....

.....

2) प्रभावशाली नेटवर्क शासन के लिए अंतर-संस्थागत समन्वय कैसे प्राप्त किया जा सकता है?

.....

.....

.....

7.5 निष्कर्ष

नेटवर्क शासन संचार, समन्वय, सर्वसम्मति, स्पष्ट परस्पर क्रिया और नवाचार की चुनौतियों से भरा हुआ है। वे आज के समय में मजबूत सामाजिक और आर्थिक विकास प्रदान करने के लिए आवश्यक हैं। यह लोकतंत्र को मजबूत करने, लोगों, समूहों को सशक्त बनाने और नागरिकों को लोक सेवाओं और वस्तुओं के वितरण की दक्षता में सुधार करने में सहायता करता है। नेटवर्क शासन में सिविल सेवा संगठनों की भागीदारी सामाजिक पूंजी को बनाने और बनाए रखने में सक्षम बनाती है ताकि हितधारकों को विकास में साझा लक्ष्यों को आगे बढ़ाने में सहायता मिल सके। नागरिक समाज सामाजिक पूंजी के लिए अत्यधिक प्रासंगिक है, जो सामूहिक मूल्य है, जो सामाजिक नेटवर्क का निर्माण और उन्हें बाँधना, दोनों कर सकते हैं, जिससे वे नीति निर्माण और निष्पादन में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं। लोक प्रशासक, निजी क्षेत्र के निकाय, गैर सरकारी संगठन और नागरिक, हितधारक, उनके द्वारा बनाए गए नेटवर्क (तंत्र) में उद्यमियों या समस्या समाधानकर्ताओं की भूमिका निभाते हैं।

7.6 शब्दावली

नेटवर्क राज्य (Network-State) : नेटवर्क राज्य तंत्र वह है जिसमें सरकार या राज्य शासन के स्थानीय, क्षेत्रीय और वैश्विक नेटवर्क (तंत्र) में अंतर्निहित है।

नव लोक शासन (New Public Governance) : यह 21वीं सदी का दृष्टिकोण, जो स्टीफन पी. ओस्बोर्न और बाद में अन्य विद्ववानों द्वारा प्रस्तावित है, जो गैर-लाभकारी या वाणिज्यिक संगठनों के बीच सहयोगी संबंधों का विश्लेषण करता है जो सार्वजनिक रूप से वित्त पोषित सेवाएं और सरकारी संगठन प्रदान करता है। यह शासन का एक तरीका

है जो नीतिगत उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए राज्य और गैर-राज्य हितधारकों के बीच बातचीत, सहयोग और समन्वय पर जोर देता है।

शासन में नेटवर्किंग और अंतर-संस्थागत समन्वय

सामाजिक पूंजी : यह साझा मूल्यों का एक समूह है जो व्यक्तियों को एक समूह में एक साथ काम करने की अनुमति देता है ताकि एक समन्वय उद्देश्य को प्रभावी ढंग से प्राप्त किया जा सके।

नव लोक सेवा (New Public Service) : इस अवधारणा को रॉबर्ट डेनहार्ट द्वारा प्रतिपादित किया गया था और जेनेट डेनहार्ट ने ऐसे मानदंडों और प्रथाओं का एक संग्रह सामने रखा है जो लोक प्रशासन के सिद्धांत और व्यवहार के आधार के रूप में लोकतंत्र और नागरिकता पर जोर देते हैं। यह नागरिकों की सेवा करने पर ध्यान केंद्रित करता है क्योंकि वे शासन में महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। साथ ही, यह लोक हित की साझा धारणाओं का प्रचार करता है, नागरिकता को महत्व देता है, लोकतांत्रिक तरीके से सोचता है, उनके संचालन की अपेक्षा उनकी सेवा करता है और लोगों को महत्व देता है।

7.7 संदर्भ लेख

Rhodes, R.A.W. 1996, Understanding Governance, Policy Networks, Governance, reflexivity and accountability, Open University Press, Bunkingham

Mishra Anil Dutta, 2005, unit 22, networking and inter institutional coordination in governance, MPA 013, public system management, IGNOU, New Delhi

websites

https://www.researchgate.net/Publication/283773385_network_governance_and_policy_making_developments_and_directions_in_Asia

https://www.csc.gov.sg/articles/networked_governance-why-it-isdiffrent-and-how-it-can-work

7.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- नेटवर्क शासन संगठनात्मक गठबंधन का एक रूप है, जिसमें प्रासंगिक नीति हितधारकों को सह-निर्माता के रूप में एक साथ जोड़ा जाता है क्योंकि उनके समान हितों की पहचान करने और उन्हें साझा करने की अधिक संभावना होती है।
- यह संगठनों और व्यक्तियों के बीच सहयोगात्मक प्रक्रियाओं और व्यवस्थाओं का परिणाम है।

- यह फर्मों के भीतर नौकरशाही संरचना और उनके बीच औपचारिक संविदात्मक संबंधों की अपेक्षा अनौपचारिक सामाजिक प्रणालियों की विशेषता है।
2. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
- हस्तक्षेप
 - परस्पर क्रिया
 - अंतःक्षेप
 - परस्पर निर्भरता
 - बातचीत
 - संस्थागत
3. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

नेटवर्क प्रबंधन कार्यनीतियों में शामिल है:-

- हितधारकों के बीच बातचीत की प्रक्रिया को आसान बनाने के लिए एक अनुकूल वातावरण का विकास;
- बेहतर समन्वय के लिए नेटवर्क ढांचे को संशोधित करना;
- सहकारी अनुसंधान और तथ्य खोज की सहायता से नवीन कार्य योजनाओं की खोज; तथा
- सुविधा के लिए प्रबंधकों के बीच बातचीत कौशल का निर्माण।

बोध प्रश्न 2

1. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

नेटवर्क शासन की शक्तियाँ हैं:-

- शासन संरचना
- विशेषज्ञता
- पणधारियों की वचनबद्धता
- संचालन में आसानी
- हितधारकों की वचनबद्धता
- सह-विनियमन
- उपयोगकर्ता आधारित
- लोकतंत्र को मजबूत करना
- नवाचार/नवीनता
- सार्वजनिक निजी भागीदारी

चुनौतियां हैं:-

- जटिल नेटवर्क और जवाबदेही
- लक्ष्य अनुकूलता
- संचार
- समन्वय
- नेटवर्क (तंत्र) भागीदारी का मुद्दा

2. आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- मौजूदा प्रशासनिक ढांचे को अपनाना;
- नए समन्वय तंत्र की स्थापना
- लंबवत सुसंगतता
- प्रति-क्षेत्रीय सहयोग और समन्वय
- एस डी जी की प्रगति की निगरानी
- बहु-स्तरीय शासन संरचना

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

